

Examens de l'OCDE de la réforme  
de la réglementation

# NORVÈGE

PRÉPARER L'AVENIR  
DÈS MAINTENANT



OCDE 

ÉDITIONS OCDE

Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

# Norvège

PRÉPARER L'AVENIR DÈS MAINTENANT



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Also available in English under the title:

OECD Reviews of Regulatory Reform

**Norway**

PREPARING FOR THE FUTURE NOW

© OCDE 2003

---

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

---

## Avant-propos

**L'**Examen consacré par l'OCDE à la réforme de la réglementation en Norvège s'inscrit dans une série de rapports réalisés dans le cadre du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, suite au mandat donné à l'Organisation par les ministres en 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué la politique relative à la réglementation dans 18 pays membres. Ces examens visent à aider les pouvoirs publics à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire à réformer cette dernière afin de favoriser la concurrence, l'innovation, la croissance économique et les grands objectifs sociaux. Ils s'appuient sur deux instruments essentiels : la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle (1995) et le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation (1997).

Ces études par pays suivent une approche pluridisciplinaire et se concentrent sur la capacité des pouvoirs publics à gérer la réforme de la réglementation, sur la politique de la concurrence et son application, sur l'ouverture des marchés et sur le cadre réglementaire dans lequel opèrent certains secteurs dans une perspective macroéconomique à moyen terme.

Dans l'ensemble, ces études montrent qu'à condition d'être bien structuré et bien appliqué, un programme de réforme de la réglementation peut notablement contribuer à l'amélioration de la croissance économique et du bien-être social. En effet, une réforme efficace de la réglementation stimule la croissance économique, la création d'entreprises et d'emplois et l'investissement, et peut aussi faire baisser les prix et élargir les choix pour les consommateurs. Une réforme exhaustive de la réglementation produira ses effets plus rapidement qu'une approche fragmentée, et les pays pourront s'adapter plus tôt et plus facilement à l'évolution de la situation et aux chocs exogènes. Dans le même temps, un programme de réforme équilibré ne doit pas faire l'impasse sur les préoccupations sociales. Dans certains secteurs, l'ajustement est douloureux, mais l'expérience montre qu'il est possible de réduire les coûts si l'on accompagne la réforme de mesures telles que des politiques actives du marché du travail.

Si l'allègement et la réforme de la réglementation constituent des éléments essentiels d'un grand programme de réforme, l'expérience montre également que sur un marché plus concurrentiel et efficient, une réglementation et des institutions nouvelles peuvent se révéler nécessaires pour assurer la compatibilité entre les objectifs des secteurs public et privé, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs. La réforme nécessite en outre un leadership politique cohérent et inscrit dans la durée, ainsi qu'un dialogue éclairé et transparent avec le public sur les bienfaits et les coûts de la réforme, si l'on veut gagner et préserver un vaste soutien de la part de l'opinion publique.

Les options présentées dans ces examens peuvent poser des difficultés aux pays au cas par cas. Cependant, le caractère approfondi de ces examens, associé aux efforts déployés pour consulter un large éventail de parties prenantes, témoigne de la volonté de l'OCDE de veiller à ce que les mesures proposées soient pertinentes et réalistes eu égard au contexte et aux priorités propres à chaque pays.

Chaque examen est divisé en deux parties. La partie I présente une évaluation globale, replacée dans le contexte macroéconomique, des réalisations d'ordre réglementaire et des difficultés rencontrées dans un grand nombre de domaines : qualité du secteur public, politique de la concurrence, ouverture des marchés et principaux secteurs, par exemple les télécommunications. La partie II contient une synthèse des rapports de base exhaustifs et détaillés consacrés à chacun de ces domaines, et suggère en conclusion des pistes à explorer et à approfondir dans les pays ainsi étudiés. Les rapports de base concernant la Norvège sont disponibles sur le site Web de l'OCDE : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

**Remerciements.** Le Programme horizontal sur la réforme de la réglementation est dirigé par le Secrétaire général adjoint M. Richard Hecklinger. Les rapports sur les pays sont coordonnés par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

L'examen de la Norvège s'inspire des contributions communiquées par les autorités norvégiennes, le Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et la réforme réglementaire, le Comité de la gestion publique (PUMA), le Comité du droit et de la politique de la concurrence et son Groupe de travail, le Groupe de travail du Comité des échanges, le Groupe de travail sur les politiques de télécommunications et les services de l'information du Comité des politiques de l'information, de l'informatique et des communications, les représentants des pays membres et les membres du Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) et la Commission consultative syndicale auprès de l'OCDE (TUAC), entre autres.

Au sein du Secrétariat de l'OCDE, Odile Sallard, Rolf Alter, Cesar Córdova-Novion, Caroline Varley, Paul Van Den Noord, Peter Hoeller, Wim Driehuis, Peter Ladegaard, Stéphane Jacobzone, Marie-Anne Frison-Roche, Hughes Bouthinon-Dumas, Elisabeth Roderburg, David Parker, Anthony Kleitz, Michael Wise, Patricia Heriard-Dubreuil et Bernard J. Phillips ont apporté des contributions substantielles à l'examen de la Norvège. Ce document a été mis en forme par Jennifer Stein.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	9
<i>Partie I</i>	
<b>La réforme de la réglementation en Norvège</b>	
<b>Chapitre 1. Performances et évaluation</b> .....	19
Introduction .....	20
Le contexte : les paramètres macroéconomiques .....	24
Les réalisations de la réforme de la réglementation.....	32
Réforme de la réglementation : les défis en perspective .....	38
Conclusion .....	49
<i>Partie II</i>	
<b>Politiques et réalisations en matière de réglementation</b>	
<b>Chapitre 2. Gouvernance de la réglementation</b> .....	53
Contexte et historique.....	54
Politique de la réglementation .....	56
Institutions chargées de la réglementation .....	57
Les dimensions locale et communautaire.....	59
Transparence de la réglementation .....	62
Solutions de substitution non réglementaires .....	64
Analyses d'impact de la réglementation (AIR).....	66
Actualisation des réglementations.....	68
Améliorer l'environnement des entreprises .....	69
Conclusion .....	72
Actions à envisager.....	73
<b>Chapitre 3. Politique de la concurrence</b> .....	77
Contexte et historique.....	78
Substance de la législation sur la concurrence.....	80
Institutions et exécution de la politique de la concurrence .....	84
La politique de la concurrence dans le contexte international.....	86
Les limites de la politique de la concurrence : dérogations et réglementations spéciales.....	87
Sensibilisation des autorités à la nécessité d'une réforme en matière de concurrence.....	93
Conclusion .....	94
Actions à envisager.....	95
<b>Chapitre 4. Ouverture du marché</b> .....	101
Contexte et historique.....	102
Le cadre de l'ouverture du marché : les six principes garants de l'efficacité de la réglementation .....	107
Échanges sectoriels et libéralisation des investissements .....	116
Conclusion .....	118
Actions à envisager.....	118

Chapitre 5. <b>Questions de réglementation et de concurrence dans des secteurs clés</b> .....	121
A. LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LA TRANSFORMATION DES SERVICES PUBLICS EN ENTREPRISES COMMERCIALES .....	122
Contexte et historique.....	122
Le processus de transformation en entreprises commerciales.....	124
Efforts de réforme récents .....	127
Quatre grands axes de réforme.....	128
Conclusion .....	138
Mesures envisageables.....	139
B. AVIATION CIVILE.....	141
Contexte et historique.....	141
Le secteur du transport aérien commercial intérieur.....	142
Aéroports régionaux.....	146
Services aériens régionaux.....	147
Conclusion .....	148
C. HÔPITAUX .....	149
Contexte et historique.....	149
Éléments clés de la réforme .....	150
Résultats .....	151
Conclusion .....	152
D. INSTITUTIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL.....	153
Introduction.....	153
Transformation des services en entreprise commerciale.....	154
Les défis à relever.....	155
Conclusions et recommandations.....	157
Chapitre 6. <b>Modernisation des autorités de réglementation et de surveillance</b> .....	159
Introduction.....	160
Faits nouveaux et propositions de réforme .....	161
Indépendance et obligation de rendre des comptes.....	163
Conception horizontale.....	168
Les pouvoirs permettant d'assurer une réglementation de grande qualité.....	171
Évaluation des performances des régulateurs indépendants .....	174
Conclusions.....	177
Appendice I. Tableau 1.1. Réforme de la réglementation sectorielle en Norvège.....	182
Appendice II. Tableau 1.2. Impacts éventuels de la réforme de la réglementation en Norvège.....	188
Appendice III. Carte de la Norvège.....	191
Bibliographie.....	193
<b>Liste des encadrés</b>	
1. Le modèle de gouvernance et le système de valeurs scandinaves.....	21
2. Le Fonds pétrolier .....	24
3. Réforme de la réglementation, productivité de la main-d'œuvre et potentiel de croissance.....	28
4. Qu'entend-on par réglementation et réforme de la réglementation? .....	33
5. La réforme du marché du travail en Norvège.....	47
6. Moderniser le secteur public en Norvège .....	55
7. Liste de contrôle de 1994 applicable aux nouvelles réglementations de la Norvège .....	57
8. Entités centrales chargées de la qualité de la réglementation : expériences de l'OCDE.....	59

9.	Partage des responsabilités entre les différents échelons administratifs .....	60
10.	Examen des textes d'application .....	69
11.	« Simplifier la Norvège » .....	70
12.	Les registres de Brønnøysund .....	71
13.	Statkraft : le conflit entre la politique de la concurrence et la politique industrielle .....	89
14.	L'EEE et l'Autorité de surveillance de l'AELE .....	104
15.	Favoriser la transparence dans la gestion de la législation prévue par l'Accord sur l'EEE .....	109
16.	Obligations de notification des projets de normes et réglementations techniques prévues par la directive 98/34/CE (ex-directive 83/189) .....	110
17.	Plainte relative à la concurrence dans le cadre de l'Autorité de surveillance de l'AELE .....	115
18.	La réforme des entreprises publiques dans différents pays .....	125
19.	Principes généraux de gouvernance d'entreprise .....	129
20.	Entreprises publiques : principes de bonne gouvernance .....	131
21.	Les mécanismes visant à assurer la neutralité concurrentielle dans d'autres pays de l'OCDE .....	133
22.	La privatisation améliore-t-elle les performances? .....	137
23.	Programmes de fidélisation .....	144
24.	Le Livre blanc 2003 pour l'amélioration de la qualité du cadre institutionnel des <i>tilsyn</i> .....	162
25.	Les instruments permettant de bâtir des institutions indépendantes et responsables .....	165
26.	Pratiques exemplaires en matière de régulation des services d'utilité publique, et régulateurs économiques au Royaume-Uni et en Australie .....	174
27.	Les évaluations récentes effectuées par le Bureau du vérificateur général à propos des <i>tilsyn</i> (1996-2001) .....	176

### Liste des tableaux

1.	Productivité du travail, prix à la production et emploi par secteur, 1980-2002 .....	44
2.	L'utilisation des solutions non réglementaires en Norvège .....	65
3.	Évolution des actions menées par l'Autorité norvégienne de la concurrence .....	85
4.	Évolution des activités de sensibilisation aux questions de concurrence menées par l'Autorité norvégienne de la concurrence .....	93
5.	Répartition des échanges norvégiens par produits .....	102
6.	Principaux partenaires commerciaux de la Norvège .....	105
7.	Investissement direct étranger à destination et en provenance de la Norvège .....	107
8.	Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) de la Norvège .....	114
9.	Les entreprises publiques norvégiennes .....	123

### Liste des graphiques

1.	Principaux indicateurs économiques de la Norvège et des pays de l'UE/OCDE, 1980-2001 .....	23
2.	Balance des opérations courantes, en pourcentage du PIB .....	25
3.	Productivité de la main-d'œuvre par secteur .....	27
4.	Les dépenses publiques norvégiennes par rapport à celles d'autres pays .....	30
5.	Tendances générales de l'emploi dans la fonction publique .....	31
6.	Résultats des élèves et dépenses d'éducation .....	40



# Résumé

---

### *La Norvège est l'un des pays les plus riches du monde, et son économie est bien gérée*

---

L'économie et la société norvégiennes bénéficient des gigantesques réserves gazières et pétrolières du pays, qui affiche donc un revenu par habitant élevé, ce qui lui permet de disposer d'un système de protection sociale étendu. Au plus fort de son activité, le secteur pétrolier et gazier a représenté pour près d'un quart du PIB. Conscient de la nécessité de gérer avec soin l'impact d'une telle manne sur l'économie, le pays a récemment engagé une vaste réforme de sa politique budgétaire, afin de promouvoir la croissance et la stabilité. La plupart des recettes publiques issues du pétrole sont placées dans un Fonds pétrolier en prévision des besoins à venir. La place prépondérante des hydrocarbures dans l'économie a donné lieu à une structure industrielle duale : le secteur pétrolier et gazier *offshore*, d'une part, et l'économie continentale, d'autre part. Les activités liées à la mer (pêche, transport maritime et construction navale) jouent également un rôle important dans l'économie, tandis que le secteur manufacturier est plutôt restreint par rapport à celui de la plupart des pays de l'OCDE. Le développement de nouvelles entreprises fondé sur les TIC reste relativement modeste.

---

### *Le modèle de gouvernance et le système de valeurs scandinaves influent sur les priorités du pays et l'une d'entre elles consiste à maintenir la dispersion de l'habitat*

---

La politique publique met l'accent sur l'égalité, la solidarité et un niveau élevé de protection sociale. Ces objectifs favorisent le développement d'un vaste secteur public, d'une fiscalité relativement lourde, d'un nombre important d'entreprises publiques et d'une réglementation considérable, pilotée par l'État central et destinée à garantir que le niveau de vie est globalement le même dans tout le pays. La Norvège recourt à diverses mesures pour encourager le maintien d'un habitat dispersé et des schémas traditionnels d'utilisation des sols. Pour ce faire, elle protège fortement sa production agricole; elle se classe en effet au deuxième rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du niveau des aides publiques à l'agriculture.

L'État joue traditionnellement un rôle central dans l'économie et la société norvégiennes. Le débat sur la réforme de la réglementation peut de ce fait induire des tensions délicates. Pour les uns, il convient de préserver la participation directe du secteur public dans une vaste palette d'activités, et ne pas remettre en question le niveau élevé des dépenses publiques. Pour les autres, il y a lieu de s'interroger sur l'ampleur de l'engagement de l'État et de privilégier autant que faire se peut les solutions obéissant à la logique du marché, relayées par une réglementation appropriée garantissant que les missions de service public continuent d'être assurées. Le débat en cours sur le Livre blanc de 2002 intitulé « Réduction et amélioration du secteur public » met en évidence ces différents points de vue.

---

*La gouvernance de la réglementation  
se caractérise par un certain nombre  
d'atouts spécifiques*

---

On ne peut pas vraiment dire que la Norvège dispose d'une politique complète et cohérente en matière de gouvernance de la réglementation. Plusieurs bonnes initiatives ont néanmoins été prises et d'importants facteurs d'une réglementation de qualité sont en place : planification avancée des textes, efficacité des consultations et coordination des commentaires, bonnes stratégies de communication et publication d'excellents documents d'orientation. Il règne dans le pays un climat de confiance mutuelle, et les instances de réglementation entretiennent des relations étroites avec les parties prenantes. Le pays recourt souvent à des solutions autres que la réglementation par voie d'autorité. On peut notamment remarquer les efforts réguliers déployés pour réviser, abroger et fusionner des textes superflus. Cependant, l'approche informelle, reposant sur le consensus, n'est pas bien adaptée à un processus décisionnel fondé sur des données probantes et on peut déceler un problème de cohérence.

---

*La réforme de la réglementation  
est encouragée dans certains domaines,  
et notamment le secteur public*

---

Les réformes ont en règle générale davantage consisté à réagir plutôt qu'à anticiper, et elles sont plus souvent *ad hoc* que systématiques. On dénombre cependant quelques exceptions notables à cette règle. La libéralisation du marché de l'énergie, au début des années 90, a constitué une initiative pionnière. Tous les consommateurs peuvent désormais choisir entre plusieurs fournisseurs concurrents, et les prix se maintiennent à un niveau peu élevé (à l'exception de l'hiver dernier, lorsque le marché scandinave de l'électricité a subi des tensions considérables car, à l'automne, le système hydroélectrique avait reçu des précipitations très insuffisantes). Ailleurs, le changement a souvent été engagé en réaction à des événements tels que les crises bancaires de la fin des années 80 et du début des années 90, et par suite de l'adhésion de la Norvège à l'Espace économique européen (EEE), surtout dans les industries de réseau.

Le secteur public constitue une exception récente et non négligeable à l'approche *ad hoc*. Avec le programme « Moderniser le secteur public en Norvège » lancé il y a peu, les autorités entendent promouvoir l'efficacité, la flexibilité et une plus grande prise en compte de l'utilisateur. Le rôle de l'État actionnaire a également été reconsidéré. Sa participation au capital des entreprises reste vaste et couvre de nombreuses activités commerciales. Le Livre blanc sur le secteur public souligne que l'État joue plusieurs rôles (propriétaire, décideur et autorité de réglementation) qu'il conviendrait de séparer. Des mesures importantes ont été prises pour dissocier la participation de l'État au capital des entreprises et les fonctions de réglementation, même si les entreprises jugées comme essentielles pour leur secteur, telles que Statoil, sont restées sous la tutelle de leur ministère.

L'initiative la plus récente est le Livre blanc de janvier 2003, qui amorce une vaste révision du système des agences norvégiennes de supervision, appelées *tilsyn*. Les *tilsyn* englobent les instances de réglementation économiques, et d'autres types d'organismes. Ce Livre blanc propose de grandes réformes en vue de renforcer les *tilsyn*, appelle à leur donner

davantage d'autonomie, à redéfinir les limites de leurs compétences et à une meilleure coordination horizontale, ainsi qu'à des transferts géographiques. Par ailleurs, une base commune est envisagée pour l'ensemble des tilsyn.

---

*La politique commerciale est dynamique  
et les réformes renforcent l'accès aux marchés,  
mais il faut améliorer la mise en œuvre  
de l'Accord sur l'EEE*

---

La Norvège est une petite économie ouverte, très dépendante du commerce international. Elle prend la politique commerciale au sérieux et préconise un environnement commercial ouvert, libéral et prévisible. L'Accord sur l'EEE, qui intègre la Norvège au marché intérieur de l'UE et en vertu duquel la législation communautaire sur le marché intérieur est transposée dans le droit norvégien (par le biais des dispositions de l'EEE) exerce une influence considérable sur l'économie. Le pays encourage également les initiatives unilatérales telles que la levée des droits de douane, et aussi les importations en provenance des pays en développement. Mener à bien le processus de négociation, de transposition et de communication concernant la réglementation EEE constitue une tâche ardue. Les entreprises norvégiennes s'inquiètent de la communication mise en œuvre par les pouvoirs publics autour de l'évolution de l'EEE, qui leur semble inadéquate, malgré les mesures d'amélioration qui ont été décidées.

---

*Une loi sur la concurrence aux objectifs reposant  
sur des bases saines a été adoptée en 1993,  
et les mesures en faveur de la concurrence sont  
encouragées, mais leur impact reste modeste*

---

La politique de la concurrence vise l'efficacité. La loi énonce l'objectif suivant : « parvenir à une utilisation efficace des ressources de la société en offrant les conditions nécessaires à une concurrence efficace. » L'Autorité de la concurrence ainsi que le ministère du Travail et de l'Administration publique défendent activement le principe de la concurrence dans un grand nombre de domaines. Mais la politique de la concurrence a du mal à produire l'impact attendu sur les marchés, et n'est pas pleinement intégrée dans le cadre de l'action gouvernementale. Elle souffre de faiblesses juridiques, y compris de la multitude des exemptions sectorielles, et de la possibilité pour les ministères d'intervenir dans les décisions de l'Autorité de la concurrence relatives aux fusions, au comportement anti-concurrentiel et aux exemptions. Les propositions visant à renforcer la politique de la concurrence, aspect essentiel de l'effort de modernisation du secteur public, revêtent également une importance considérable.

---

*La richesse pétrolière masque la nécessité  
de poursuivre les réformes nécessaires  
pour consolider l'économie*

---

Les énormes avantages dont la Norvège bénéficie grâce à son pétrole ont occulté le besoin de poursuivre les réformes qui s'imposent, même si le pays est de plus en plus conscient de la nécessité d'adopter une perspective à plus long terme. La manne pétrolière a permis

le développement d'un vaste secteur public qui n'est guère incité à réaliser des gains d'efficacité. Cette situation crée des goulets d'étranglement au niveau de l'offre (notamment de l'offre de main-d'œuvre à moyen et long terme), ce qui compromet le potentiel de croissance de l'économie sur la durée. En outre, les recettes publiques tirées du pétrole ne suffiront pas à elles seules à couvrir les engagements à long terme, à mesure que la population vieillira. C'est aussi pourquoi il faut réformer, entre autres, le système de retraite. La réforme de la réglementation a un rôle particulièrement important à jouer dans le contexte norvégien, étant donné l'environnement macroéconomique, fortement tributaire des recettes pétrolières. La préservation de la compétitivité internationale des secteurs non pétroliers n'est pas une tâche aisée, et n'a pas été facilitée ces dernières années par l'actuel système de conventions salariales, car la progression a été excessivement forte. Il faut donc poursuivre les efforts visant à améliorer l'efficacité du secteur public, et axer les réformes sur le renforcement de l'économie continentale et sur le marché du travail. Le cadre de la gouvernance de la réglementation doit être amélioré pour faciliter la réalisation de ces objectifs. Ces quatre points sont étudiés ci-après.

### L'économie continentale rencontre des problèmes de compétitivité auxquels il faut remédier

La compétitivité de l'économie continentale suscite quelques préoccupations. Sa croissance fléchit depuis 1998. Pourtant, la productivité était relativement satisfaisante dans les années 90. Ces dernières années, la compétitivité du secteur non pétrolier s'est considérablement dégradée en raison de hausses de salaires plus fortes que chez les partenaires commerciaux et d'un affermissement marqué de la couronne norvégienne. L'effet du secteur offshore des hydrocarbures sur l'économie ne constitue pas le seul problème. De nombreux marchés de produits restent surréglementés et ne sont toujours pas suffisamment ouverts à la concurrence. Les entreprises publiques demeurent omniprésentes, ce qui soulève quelques inquiétudes quant à la neutralité vis-à-vis des concurrents du privé. En outre, l'innovation y est faible selon les critères de l'OCDE.

Outre le renforcement de la politique de la concurrence, un certain nombre d'autres mesures seraient utiles. La politique publique est fortement axée sur l'échelon régional, et comprend des subventions agricoles porteuses de distorsions. En revanche, les dispositions de nature à encourager le secteur manufacturier, l'innovation et l'esprit d'entreprise sont relativement négligées. Des mesures visant à favoriser la diffusion des TIC, notamment une plus grande concurrence dans le secteur des télécommunications, devraient être envisagées. Les pays qui ont décidé tôt de libéraliser leurs télécommunications affichent généralement des coûts de communications inférieurs et un usage et une diffusion plus importants des TIC.

Il faut engager de nouvelles réformes ciblant les marchés des produits. Secteur de l'électricité mis à part, la Norvège n'a réformé que partiellement ses entreprises de réseau. Certains marchés, comme celui du transport ferroviaire et de la poste, restent encore largement fermés à la concurrence. Les autres points faibles sont la grande distribution, la construction et plusieurs segments des transports, tels que les bus et les taxis, toujours fortement réglementés. Il apparaît que la réglementation des marchés de produits entrave la croissance de la productivité. En outre, l'efficacité du secteur financier, qui constitue un facteur clé de l'investissement, pourrait être accrue.

Le marché norvégien de l'aviation civile a changé dans les années 90 : fondé jusqu'alors sur des droits d'exclusivité, il s'est ouvert à une concurrence réglementée. Il reste néanmoins dominé par SAS. Les pouvoirs publics ont pris un certain nombre de dispositions visant à faciliter l'entrée de nouveaux acteurs et à stimuler la concurrence, qui fait pour le moment cruellement défaut.

---

### *Les réformes du secteur public doivent être poursuivies et approfondies*

---

Le secteur public occupe une place prépondérante dans l'économie norvégienne. Les dépenses publiques représentent plus de 40 % du PIB (et en termes de PIB continental, elles atteignent la proportion la plus élevée de l'OCDE, avec 55 %). L'emploi dans le secteur public exerce un effet d'éviction sur le secteur privé. Les arguments en faveur de la poursuite et de l'approfondissement de la réforme du secteur public ne peuvent guère être contestés. À court terme, il s'agit de contrer les pressions en faveur d'une augmentation des dépenses, qui risquerait de compromettre la nouvelle discipline monétaire et budgétaire, et de réduire la fiscalité. À plus long terme, les réformes sont nécessaires si le pays veut éviter une situation budgétaire insupportable induite par le vieillissement de la population.

Les mesures qui pourraient être prises couvrent un large spectre. Il conviendrait de donner la priorité à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités des dépenses publiques. Il importe de gérer la demande de services publics, et, jusqu'ici, la pratique des redevances d'utilisation reste assez rare. Il faut promouvoir le recours à des techniques de gestion améliorées, et apporter une attention particulière aux deux grands pôles du service public, la santé et l'éducation. Dans ces deux secteurs, les dépenses publiques sont élevées par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, pour des résultats souvent peu satisfaisants et qui, dans le cas de l'éducation, avoisinent seulement la moyenne des pays de l'OCDE. La réforme du secteur hospitalier constitue un pas en avant significatif vers un élargissement des choix pour le patient et une plus grande efficacité. Mais, contrairement aux réformes engagées dans nombre de pays de l'OCDE, elle n'encourage guère le libre jeu des mécanismes du marché, et n'établit pas de distinction suffisante entre les fonctions de l'État en tant qu'acheteur et prestataire.

Les propositions de réforme relatives à la participation de l'État au capital des entreprises revêtent une importance considérable et doivent si possible faire l'objet d'un suivi. Les propositions énoncées dans le Livre blanc présenté par le gouvernement n'ont pas toutes été adoptées, mais il est bon que le débat se poursuive. De manière générale, les activités commerciales qui n'ont pas lieu avec le service public devraient être privatisées.

Les collectivités locales, qui sont chargées de la plupart des services publics, doivent faire preuve d'une efficacité accrue. Elles disposent néanmoins d'une marge de manœuvre restreinte pour s'adapter aux besoins et aux préférences de la population étant donné le contrôle puissant exercé par l'administration centrale. Et le système de financement des autorités locales n'incite guère ces dernières à limiter leurs dépenses. Des procédures d'appel d'offres laissant une plus large place à la concurrence pourraient aussi relever leur efficacité.

---

### *Le marché du travail a besoin de réformes pour lever les obstacles à la croissance*

---

La réforme du marché du travail fait l'objet de nombreuses recommandations de l'OCDE depuis des années. Les régimes de retraite anticipée et d'invalidité s'étendent. Le système de négociations salariales est relativement rigide. En 2002, les accords salariaux ont donné lieu à des hausses de rémunération de plus de 5 % dans le secteur privé (et encore plus substantielles dans le secteur public), ce qui est nettement plus que chez les principaux partenaires commerciaux de la Norvège, et suppose une hausse considérable du coût unitaire du travail. Jusqu'ici, les accords conclus cette année induisent toutefois un ralentissement marqué de la progression des salaires. Le pays doit impérativement renforcer son offre de main-d'œuvre, et le budget 2003 va dans ce sens. Par ailleurs, une réforme du système de retraite est indispensable.

---

### *Il faut renforcer le cadre général de la gouvernance de la réglementation*

---

Malgré ses points forts, la gouvernance de la réglementation ne constitue pas encore une discipline spécialisée et intégrée destinée à soutenir concrètement les réformes. La tradition appréciée du consensus qui sous-tend l'approche actuelle de la réglementation ne favorise pas la rigueur analytique ni la prise de décision fondée sur des données probantes. Une meilleure réglementation permettrait de rehausser l'efficacité et d'atténuer les pressions qui pèsent sur les dépenses publiques. Elle mettrait également en lumière les coûts et les avantages des mesures prises, par exemple de la politique régionale, ce qui éclairerait le débat public. Il convient d'avancer sur quatre fronts. Il est impératif d'élaborer une politique centrale de gouvernance de la réglementation ménageant une plus grande place à l'analyse de l'impact de la réglementation (AIR). Cette analyse d'impact doit en outre être plus cohérente en termes de qualité, de portée et d'exploration. La qualité de la réglementation locale doit également être examinée. Il faut en outre poursuivre la modernisation du cadre des organes de supervision. Les propositions visant à renforcer l'indépendance et les pouvoirs des *tilsyn* revêtent une importance particulière, tout comme la nécessité d'accroître leur responsabilité. Le Livre blanc de 2003 expose un cadre d'action fort utile, fondé sur une perspective embrassant l'ensemble des pouvoirs publics, ce qui n'était pas le cas jusqu'ici dans l'évolution *ad hoc* des *tilsyn* et les efforts partiels de réforme.

---

### *En conclusion, il faut préparer l'avenir dès maintenant*

---

Même si la Norvège enregistre aujourd'hui des résultats très satisfaisants, elle doit renforcer la capacité de résistance de son économie et se préoccuper de son avenir. Elle doit réformer la réglementation de son secteur public afin de compléter les mesures macroéconomiques et budgétaires destinées à asseoir sa stabilité et à maîtriser les pressions sur les dépenses publiques. Les réformes permettront également d'améliorer les performances de l'économie continentale. Par ailleurs, pour faire des avancées dans ces deux domaines, il convient de s'attaquer à la question de l'État actionnaire. Il faut poursuivre le débat sur la réduction de la taille de l'État, qui oppose deux opinions

divergentes sur la capacité du secteur privé d'assumer des objectifs de service public. Enfin, dernier point mais non le moindre, il est impératif d'engager dès maintenant une réforme du système de retraite, plutôt que d'attendre que la situation dégénère en crise. Par ailleurs, il importe de réformer également les marchés des produits et de renforcer la politique de la concurrence. Il est encore possible d'engager de nombreuses réformes pour asseoir la stabilité actuelle et à venir et consolider la croissance du pays, et, par une approche prudente, de répondre efficacement aux inquiétudes légitimes quant au maintien des objectifs de politique publique.

PARTIE I

# La réforme de la réglementation en Norvège



PARTIE I  
*Chapitre 1*

## **Performances et évaluation**

## Introduction

La Norvège est l'un des pays les plus riches de la zone OCDE et de la planète, avec un revenu par habitant de 35 000 euros environ. La découverte d'immenses gisements pétroliers et gaziers à la fin des années 60 a transformé les perspectives du pays. Aujourd'hui, sa richesse provient dans une large mesure des recettes substantielles tirées des exportations de pétrole et de gaz. Au plus fort de son activité, le secteur des hydrocarbures a compté pour près d'un quart du PIB de la Norvège, qui est le troisième pays exportateur de pétrole au monde. La prédominance de cette ressource naturelle crée une structure industrielle duale, avec, d'un côté, le secteur *offshore* des hydrocarbures, et, de l'autre, l'économie continentale. Si le gaz et le pétrole apportent au pays une richesse et des bienfaits sociaux considérables, ils masquent également le besoin de réformer la réglementation afin d'asseoir la solidité de l'économie.

La richesse pétrolière ne constitue pas le seul facteur qui façonne le pays. La géographie exerce aussi une grande influence sur l'économie et la société. Plus des trois quarts des Norvégiens vivent dans une bande de 16 km le long des côtes. Orientée à l'ouest, la façade maritime, longue (2 470 km) et découpée, est réchauffée par le *Gulf Stream*, et a permis le développement d'un vaste secteur de la pêche. Les autres grands secteurs d'exportation sont la production mécanique, les métaux de base, le poisson et les produits à base de poisson. La Norvège compte en effet parmi les premiers exportateurs mondiaux de poisson. C'est aussi l'un des principaux pays maritimes : elle rassemble 10 % de la flotte marchande mondiale et a su développer d'importants créneaux dans la construction navale spécialisée. L'exploitation des ressources naturelles (pêche, foresterie, énergie hydroélectrique, et, plus récemment, pétrole et gaz) reste la clé de voûte de son économie. Le secteur manufacturier, qui représente 10 % du PIB, est devenu relativement modeste par rapport à celui des autres pays de l'OCDE.

Les objectifs de la politique publique sont conformes aux valeurs scandinaves (encadré 1), et font l'objet d'un large consensus entre les principaux partis politiques ainsi que dans la société norvégienne. Ils mettent l'accent sur l'égalité, la solidarité et des normes élevées de protection sociale, rendues possibles grâce à la manne pétrolière. Il est toutefois frappant d'observer que le revenu disponible moyen des ménages est nettement inférieur au PIB par habitant très élevé du pays : la rente pétrolière est en effet épargnée et la Norvège a fait le choix de promouvoir une société égalitaire. La politique environnementale occupe également une place importante, car les Norvégiens sont très attachés à l'équité intergénérationnelle (attachement exprimé, entre autres, par l'engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre). Les objectifs de la politique publique favorisent le développement d'un vaste secteur public, et donc d'une fiscalité relativement lourde, d'un État actionnaire très présent, d'un secteur agricole fortement subventionné et d'une réglementation considérable, pilotée par l'administration centrale, destinée à veiller à ce que le niveau de vie soit globalement le même dans tout le pays et à ce que l'habitat reste dispersé. Étant donné la géographie de la Norvège, ce dernier point

### Encadré 1. **Le modèle de gouvernance et le système de valeurs scandinaves**

Le modèle scandinave de gouvernance est largement répandu au nord de l'Europe, y compris en Finlande. Il peut naturellement présenter des priorités et des approches différentes selon les pays et subir de constantes adaptations. De nombreuses caractéristiques de ce modèle se retrouvent dans d'autres sociétés très diverses dans le monde entier. C'est en gardant ce préalable à l'esprit qu'il convient de lire ce qui suit.

L'approche scandinave soutient et encourage un ensemble particulier de valeurs, au premier rang desquelles l'équité et la solidarité, qui orientent la politique publique. En raison du fort attachement de la société à l'équité, la politique sociale veille à ce qu'aucune région ou qu'aucune catégorie de population ne soit désavantagée (ce point est très important dans les pays où la population est dispersée). Des services publics et une infrastructure universels de qualité sont considérés comme la norme dans tout le pays. La protection de l'environnement constitue généralement une priorité, car elle contribue largement à la qualité de la vie.

Sur le plan institutionnel, le modèle, et les valeurs qui le composent, insistent sur le rôle central et de premier plan de l'État dans l'économie et la société. L'État est considéré comme le principal gardien et défenseur de la société. Via le contribuable, il est disposé à financer un vaste système de protection sociale. En Finlande et en Norvège, la puissance publique est aussi traditionnellement propriétaire d'une grande partie des actifs économiques. Cette participation de l'État au capital des entreprises a des racines historiques, mais traduit également une méfiance vis-à-vis du secteur privé pour les missions de service public importantes (même lorsqu'une réglementation poussée est en place).

L'État est à la fois fort et très décentralisé. En Norvège, le système de gouvernement repose sur la responsabilité constitutionnelle des ministres dans leur domaine de compétence respectif, avec des portefeuilles relativement étendus et un cabinet du Premier ministre plutôt restreint. Par ailleurs, trois éléments essentiels œuvrent à l'élaboration d'une politique intégrée : pour toutes les questions importantes les discussions sont fréquentes et régulières et les décisions prises par le cabinet dans son ensemble, des comités et groupes de travail interministériels ont été créés, et un seul ministère (celui des Finances) est responsable de la politique financière et économique.

Autre caractéristique institutionnelle notable : la culture politique et sociétale tournée vers le consensus. La prise de décision est largement participative, le pays cultive le consensus et il existe des mécanismes de contacts institutionnalisés entre les pouvoirs publics, les employeurs et les syndicats. La volonté de consensus a tendance à favoriser un changement plutôt progressif que rapide et à atténuer les conflits. Les solutions pragmatiques sont privilégiées. La Norvège recourt de manière intensive aux comités préparatoires ouverts au plus grand nombre de participants afin de favoriser le consensus.

On peut affirmer que le modèle de gouvernance scandinave ne fonctionne efficacement que dans des petits pays homogènes. Le processus décisionnel fondé sur le consensus tire sa force et son efficacité d'un réseau dense et informel de contacts au sein des pouvoirs publics et de la société, dans un climat de confiance mutuelle. Des facteurs constitutionnels et politiques peuvent également favoriser le développement de ce modèle, qui a tendance à fonctionner en tandem avec une culture politique qui se traduit par des gouvernements de coalition ou minoritaires.

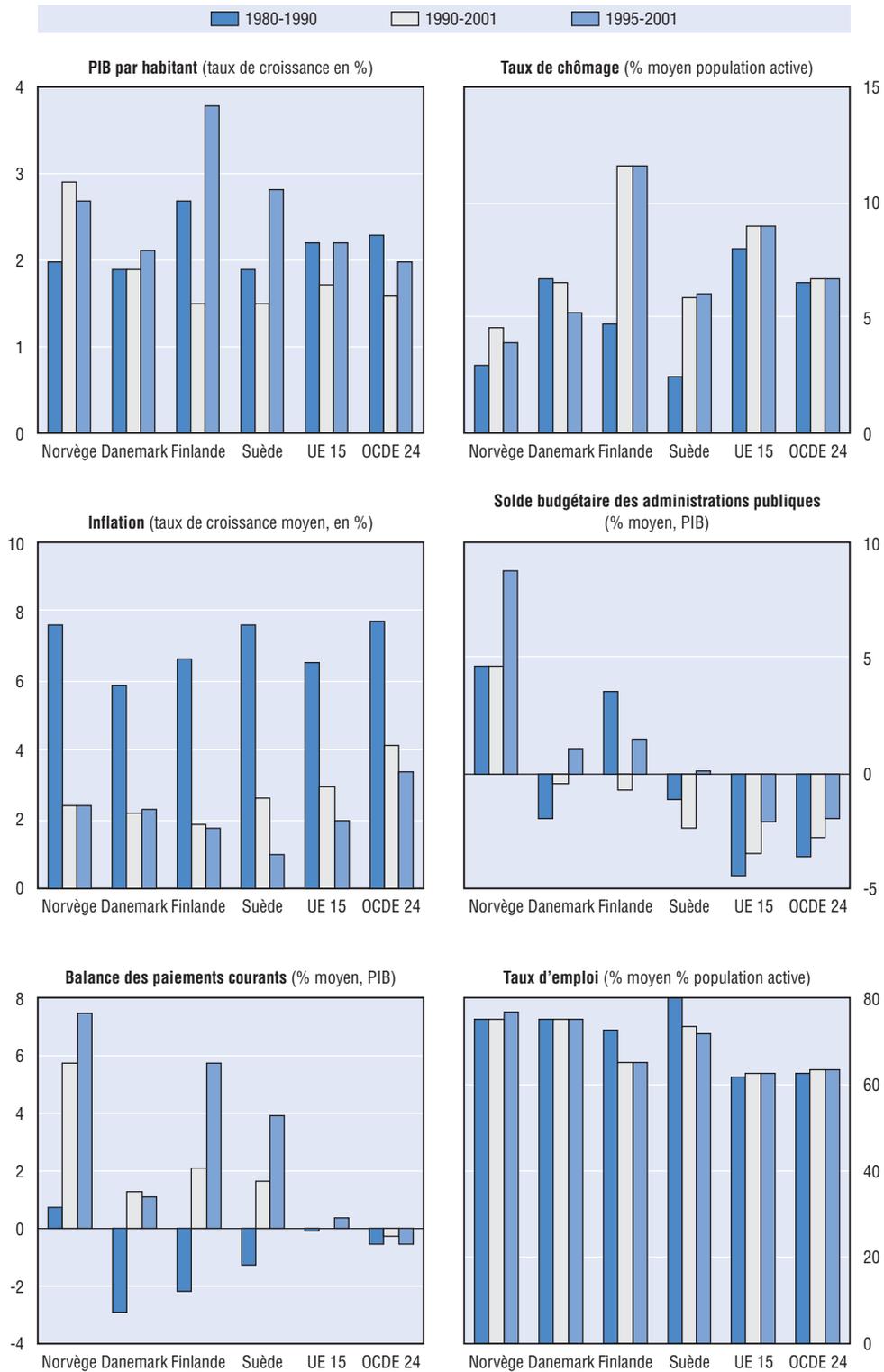
constitue une gageure. La Norvège est un grand pays peu peuplé (4.5 millions d'habitants) et doté d'une topographie difficile. Un tiers de son territoire est situé au nord du Cercle polaire, et sa chaîne montagneuse rend le transport intérieur difficile et coûteux.

Le pays a engagé une série de réformes dans les années 80 et au début des années 90 (libéralisation du secteur de l'électricité, par exemple). D'autres changements importants ont eu lieu plus récemment. Cependant, la réforme de la réglementation ne constitue actuellement pas une priorité. En Norvège, les débats sur la réforme de la réglementation peuvent générer des tensions inconfortables, car deux points de vue opposés existent sur la question. Le premier traduit l'idée selon laquelle le secteur public doit conserver un engagement direct dans une large palette d'activités, et ne se préoccupe pas outre mesure du niveau élevé des dépenses publiques. Le deuxième remet en question l'ampleur de l'engagement de l'État et des municipalités, ainsi que le niveau des dépenses publiques, et recherche des solutions orientées par le marché, partout où cela est possible, appuyées par une réglementation garantissant le respect des objectifs de service public. Le débat actuel sur le Livre blanc intitulé « Réduction et amélioration du secteur public » met en lumière ces deux avis divergents. Le titre du Livre blanc traduit aussi cette dualité : faut-il réduire la participation de l'État ou faut-il surtout déployer des efforts pour en améliorer le fonctionnement? Ce débat s'inscrit dans une atmosphère de confiance traditionnelle dans l'État et d'attachement au service public. Le public peut ne pas toujours percevoir – ou accepter – la distinction importante entre les objectifs eux-mêmes et l'efficacité avec laquelle ils sont atteints.

Autre aspect important de la réforme de la réglementation en Norvège, la prise de décisions par consensus ne favorise pas un changement rapide. Récemment, les pressions en faveur du changement sont venues pour l'essentiel non pas de l'intérieur du pays (même si la crise bancaire de la fin des années 80 et du début des années 90 a joué un rôle), mais de l'adhésion de la Norvège à l'Espace économique européen (EEE). Entrée en vigueur en 1994, cette adhésion a fait du pays un membre du marché intérieur de l'UE (l'entrée dans l'UE elle-même a été rejetée par deux référendums). La Norvège doit donc respecter la législation applicable au marché intérieur de l'UE (sauf pour l'agriculture et la pêche). Pour citer un exemple important, la législation communautaire a entraîné la libéralisation du secteur des télécommunications. L'Accord sur l'EEE a également incité le pays à ouvrir davantage son marché. Les échanges internationaux ainsi que les flux d'investissement occupent une place considérable dans l'économie norvégienne.

Ce rapport commence par étudier les principaux aspects qui influent sur le développement et les performances de l'économie et de la société norvégiennes, ainsi que les caractéristiques de l'économie qui sont étroitement liées à la réforme de la réglementation. Il s'intéresse ensuite à la contribution que la réforme de la réglementation a déjà apportée à la performance, avant de se poser la question de savoir dans quels domaines il faudrait poursuivre cette réforme pour stimuler les performances et la réalisation des objectifs de la politique publique. Enfin, il formule d'importantes conclusions à tirer de cette analyse.

Graphique 1. **Principaux indicateurs économiques de la Norvège et des pays de l'UE/OCDE, 1980-2001**



## Le contexte : les paramètres macroéconomiques

**De manière générale, la Norvège enregistre une croissance satisfaisante, et le nouveau cadre de politique macroéconomique semble favoriser la stabilité de la croissance à venir**

Depuis quelques années, le PIB global norvégien enregistre une croissance satisfaisante, mais pas spectaculaire (graphique 1).

L'impact sur l'économie de cette manne pétrolière (et des fluctuations des cours du pétrole) appelle une politique prudente, de nature à promouvoir la stabilité. Il semble que les autorités aient trouvé une solution potentiellement efficace, même si cela reste à prouver, surtout étant donné la persistance des pressions en faveur d'une augmentation des dépenses publiques. Cette solution a pris la forme d'une importante réforme de la politique macroéconomique, en 2001. Elle se substitue aux mesures engagées précédemment qui n'avaient pas permis de gérer efficacement les considérables excédents budgétaires induits par les recettes pétrolières, contraignant l'État à accroître les dépenses publiques et compromettant ainsi les objectifs de développement contrôlé et de stabilité de la croissance. Une nouvelle règle budgétaire a été établie afin de stabiliser la croissance à long terme. Cette nouvelle politique atténue les fluctuations économiques et prévoit une augmentation régulière et durable de l'utilisation des recettes pétrolières, conforme au rendement réel attendu du Fonds pétrolier (encadré 2). Dans la perspective de cette expansion budgétaire continue, le gouvernement a également introduit un objectif d'inflation pour la banque centrale (ce qui rapproche la Norvège de la pratique de beaucoup d'autres pays de l'OCDE).

Les pouvoirs publics sont bien conscients qu'à long terme, la situation en termes de dépenses publiques est intenable, et la réforme du système de retraite (ainsi que du régime d'invalidité) est à l'ordre du jour. Une commission a présenté ses propositions de réforme du système de retraite en octobre 2003. Compte tenu de l'étude qui s'ensuivra ainsi que du processus législatif, l'éventuelle révision des dispositions actuelles ne pourra pas être mise

### Encadré 2. Le Fonds pétrolier

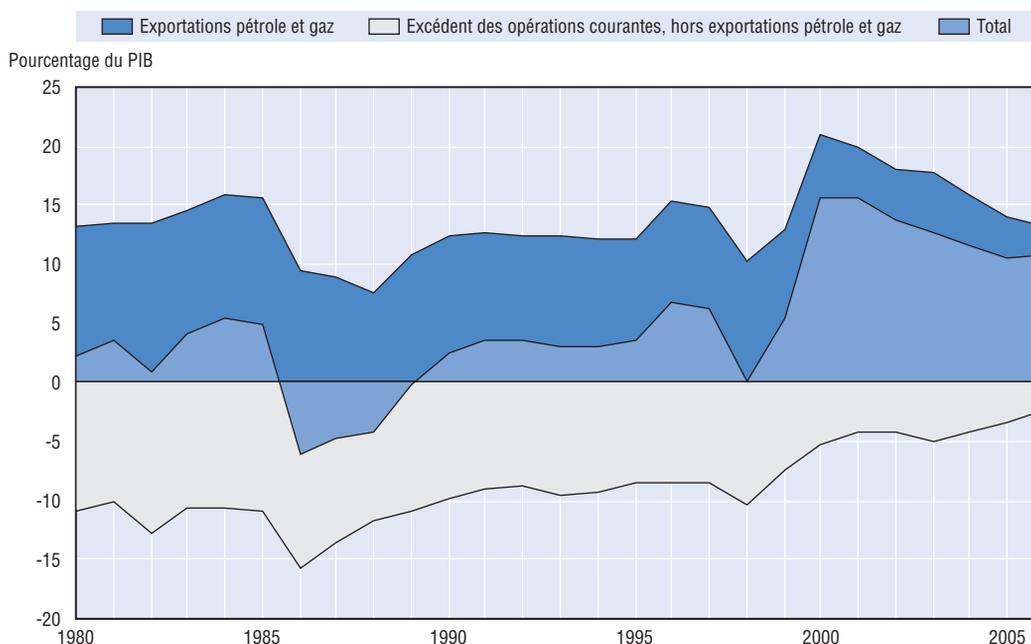
La Norvège utilise les recettes substantielles tirées de ses gisements *offshore* de pétrole et de gaz pour alimenter un Fonds pétrolier destiné à préserver une part des recettes pétrolières actuelles pour l'avenir. Le Fonds est investi dans des actifs financiers à l'étranger. Il a été créé en 1990 et les premiers transferts ont été effectués en 1995. Fin 2003, ses actifs étaient estimés à environ 846 milliards de NOK, soit 54 % du PIB du pays. Les nouvelles directives budgétaires prévoient que le flux de trésorerie net des activités pétrolières sera épargné, et que seul le rendement réel des investissements du Fonds pourra être dépensé. Étant donné le niveau toujours élevé, quoiqu'en baisse, des recettes pétrolières publiques, le Fonds devrait, selon les projections, connaître une progression en termes réels jusqu'en 2050. Mais, lorsque les réserves pétrolières seront épuisées, il cessera de croître. Et, même si, comme prévu, ce Fonds constitue un matelas confortable pour faire face aux besoins à venir, il ne suffira pas à couvrir les engagements au titre des pensions et les dépenses de santé à mesure que la population vieillira. Selon les propres estimations de la Norvège pour le budget national 2003, en 2050, le rendement du Fonds sera inférieur à 5 % du PIB, alors qu'à ce stade, pour couvrir les dépenses de retraite, il faudrait qu'il dégage un rendement de plus de 15 % du PIB. Ce Fonds pourrait néanmoins être utilisé pour faciliter la transition vers un nouveau régime de retraite.

en œuvre avant 2007 au plus tôt. La politique budgétaire doit s'inscrire dans une perspective à long terme et table notamment sur une baisse des recettes et une progression des engagements au titre des retraites.

### **Les exportations de gaz et de pétrole génèrent une richesse considérable et exercent une influence cruciale sur l'économie du pays**

Avec la découverte, en 1969, de réserves pétrolières considérables dans la mer du Nord, l'économie norvégienne est entrée dans une nouvelle phase. D'énormes investissements en permettant la production et le transport s'ensuivirent. La majeure partie de la production pétrolière et gazière est exportée, ce qui place actuellement la Norvège au troisième rang des exportateurs mondiaux de pétrole, derrière l'Arabie Saoudite et la Russie, et parmi les dix premiers exportateurs de gaz. S'il est prévu que la production pétrolière commence à décliner avant la fin de la décennie, la production de gaz naturel est, quant à elle, appelée à croître, ce qui pourrait compenser, du moins en partie, le recul des recettes pétrolières. Selon les projections, vers 2015, les ventes de gaz auront dépassé celles de pétrole. Toutefois, les prospections à venir pourraient mettre au jour de nouveaux gisements exploitables, si bien que les perspectives à très long terme restent très floues.

Graphique 2. **Balance des opérations courantes, en pourcentage du PIB**



Source : Statistique Norvège et ministère des Finances.

Les hydrocarbures de la Norvège ont généré une richesse considérable, qui a permis au pays de mettre en place et de maintenir un vaste système de protection sociale. Cependant, comme le reconnaissent le gouvernement, ce système doit être utilisé à bon escient pour pouvoir préserver la stabilité économique, car comme on le verra, il tend à affaiblir (directement ou indirectement) la performance du reste de l'économie. Il crée en effet des goulots d'étranglement au niveau de l'offre, masque la nécessité de réformes et a permis le développement d'un vaste secteur public, dont l'efficacité stagne, faute

d'incitations suffisantes. Dernier aspect, et non des moindres : à supposer qu'aucune réforme fondamentale du système de retraite ne soit entreprise, compte tenu du vieillissement de la population, la richesse générée ne suffira pas à couvrir les dépenses publiques prévues à longue échéance (encadré 2).

### **L'économie continentale de la Norvège n'est pas aussi vigoureuse qu'il y paraît**

Il ressort du graphique 1 que les performances globales de la Norvège (activités continentales et secteur pétrolier et gazier *offshore*) sont en règle générale supérieures à la moyenne de l'OCDE depuis les années 80. Néanmoins, la croissance de l'économie continentale a fléchi après 1998, sous l'influence d'un certain nombre de facteurs : un marché du travail très tendu, qui a induit une hausse rapide des salaires, une décreue de l'investissement dans le secteur pétrolier et, depuis l'été 2000, un raffermissement prononcé de la couronne norvégienne. Certains de ces problèmes sont directement liés à des domaines dont la réglementation demanderait à être réformée. Un exemple, et non des moindres : l'inflation a été exacerbée par le système centralisé de détermination des salaires, qui se traduit, dans une large mesure, par des hausses de salaire uniformes dans tous les secteurs, indépendamment des gains de productivité. Du fait de ce système, des secteurs protégés, tels que la construction et les services, ont fortement relevé leurs rémunérations, ce qui a dopé les prix. En conséquence, la compétitivité des exportations non pétrolières a sensiblement diminué.

Ces évolutions ne sont pas seulement négatives pour l'économie actuelle, elles laissent présager également des problèmes pour l'avenir, d'autant que la compression des bénéfices des entreprises et la hausse des taux d'intérêt nuisent à l'investissement. La capacité technologique et d'innovation du stock de capital de l'économie continentale suscite des inquiétudes.

### **La compétitivité de l'économie continentale est particulièrement préoccupante**

La productivité constitue une préoccupation majeure. La productivité de la main-d'œuvre affiche une croissance forte, mais qui est imputable en grande partie au secteur des hydrocarbures (graphique 3). Abstraction faite de ce dernier, la performance de la Norvège en matière de productivité, bien que toujours élevée par rapport à la moyenne internationale, est moins remarquable. En conséquence, l'économie continentale a du mal à conserver le taux élevé de progression des salaires auquel les travailleurs norvégiens se sont habitués sans qu'il soit besoin de dégager des bénéfices, et la part du pays sur les marchés internationaux s'amenuise.

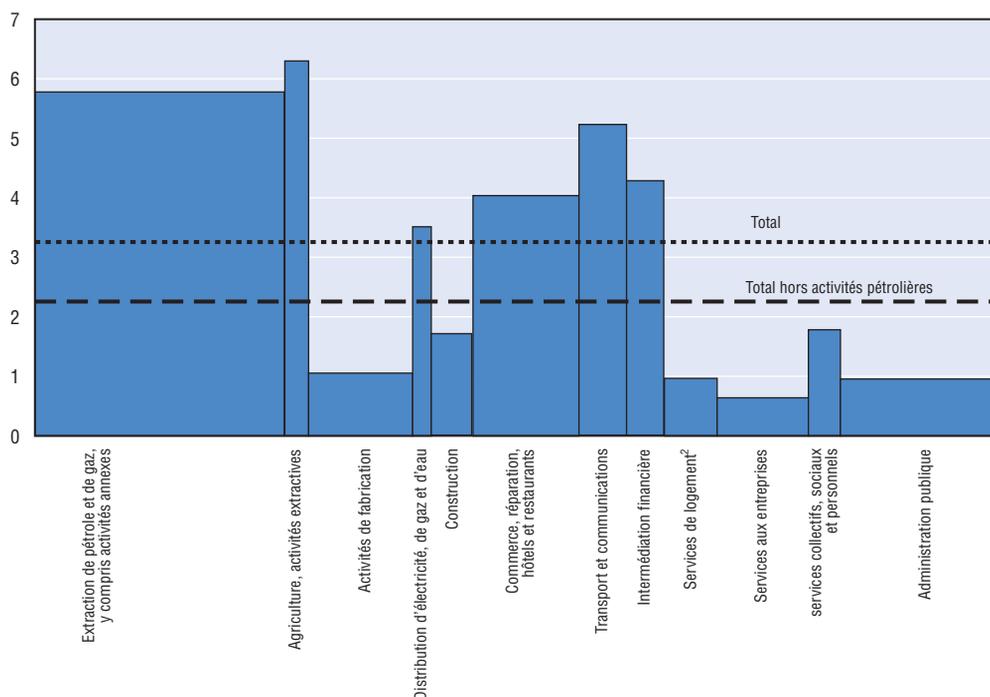
La compétitivité, qui est fortement influencée par la productivité, constitue une autre préoccupation de la Norvège. En 2002, ce pays est arrivé loin derrière la plupart des autres pays de l'OCDE dans le classement, largement utilisé, établi par l'*International Institute for Management Development* (IMD). Il existe un lien étroit entre la réforme de la réglementation, la productivité de la main-d'œuvre et le potentiel de croissance (encadré 3).

### **Les activités liées à la mer revêtent une importance économique majeure**

Les activités liées à la mer, notamment la pêche (y compris l'aquaculture), le transport maritime et la construction navale, constituent un pan important de l'économie. Les poissons et les produits halieutiques représentent l'un des plus gros postes d'exportation de la Norvège, qui compte parmi les premiers exportateurs mondiaux de ces produits. Ce secteur représente une source non négligeable de revenus et d'emplois, directs et indirects.

Graphique 3. **Productivité de la main-d'œuvre par secteur**<sup>1</sup>

Variation annuelle moyenne, en %, 1988-2000



1. Valeur ajoutée par heure travaillée. La largeur de chaque barre représente la part du secteur dans la valeur ajoutée totale en prix de base, en 2000.
  2. Les services de logement incluent les revenus locatifs, qui entrent pour une part considérable dans l'économie.
- Source : Statistique Norvège.

La gestion du secteur de la pêche norvégien vise essentiellement à une exploitation durable des ressources maritimes vivantes, en accord avec les exigences internationales dans ce domaine. Les éléments clés d'une bonne gestion des pêcheries sont la somme de connaissances sur laquelle elle repose, la réglementation de l'activité et l'application de cette réglementation. Dans cette optique, la Norvège a mis en place un système poussé de contrôle des activités et de la flotte de pêche. Le soutien à ce secteur s'est considérablement réduit ces dernières années, jusqu'à être, aujourd'hui, très limité. Le long littoral de la Norvège a permis de développer une forte tradition de transport maritime et de construction navale. Ce pays rassemble 10 % de la flotte marchande mondiale, soit la première de la planète en tonnage. Néanmoins, les entreprises de transport maritime norvégiennes ne contribuent qu'à hauteur de 2 % au PIB et le nombre d'emplois qu'elles procurent reste modeste. Les perspectives de ce secteur sont favorables, car l'Europe est en train de délaisser la route au profit du transport par mer. Quoi qu'il en soit, les aides publiques, y compris les exonérations fiscales, accordées au transport maritime, s'élèvent à plus de 2.5 milliards de NOK en 2003. Un programme de subventions aux nouveaux navires s'est achevé en janvier 2001. Toutefois, un nouveau plan est en préparation car certains pays de l'Union européenne ont réintroduit les aides d'État dans le secteur de la construction navale.

### Encadré 3. Réforme de la réglementation, productivité de la main-d'œuvre et potentiel de croissance

Toute analyse de la croissance et du niveau de la productivité en Norvège doit tenir compte de l'influence de l'énorme secteur gazier et pétrolier *offshore*. Si l'on intègre ce secteur, le pays se classait parmi les premiers de l'OCDE dans les années 90, en ce qui concerne le niveau aussi bien que le taux de croissance. Si ce secteur est exclu, la Norvège affiche encore un classement relativement favorable, mais nettement moindre.

La productivité relativement satisfaisante de l'économie continentale reflète la croissance rapide des salaires réels qui, à leur tour, témoignent d'un marché du travail relativement tendu (sans parler du ralentissement conjoncturel de ces dernières années). Les pouvoirs publics norvégiens sont à l'origine d'une forte demande de main-d'œuvre : non seulement ils absorbent facilement le surcroît d'offre, mais ils compensent aussi la baisse de la demande de main-d'œuvre des activités continentales, notamment du secteur manufacturier. Néanmoins, le modèle « solidaire » de formation des salaires (qui n'autorise qu'une faible différenciation dans la réévaluation des rémunérations entre les secteurs, professions, niveaux de qualification, régions, etc.) a pour effet d'évincer les activités et emplois à faible productivité, ce qui peut expliquer en partie l'augmentation plutôt rapide de la productivité globale de la main-d'œuvre.

Pour ce qui est de l'avenir, la décrue programmée de la production pétrolière agira comme une arme à double tranchant. Les recettes budgétaires de l'État déclineraient et les dépenses publiques devront être ajustées étant donné le poids déjà considérable de la fiscalité et les pressions liées au vieillissement de la population, même si le Fonds pétrolier (encadré 2) doit pallier les premières difficultés. Parallèlement, il est prévu que l'excédent de la balance des opérations courantes diminue, voire se transforme en déficit, exigeant un recentrage sur la compétitivité des secteurs continentaux « traditionnels » et une croissance modérée des salaires réels. Maintenir une forte croissance de la productivité continentale à plus longue échéance devient, à ce titre, une nécessité en même temps qu'un défi.

L'un des principaux objectifs de la réforme de la réglementation consiste à relever la productivité de la main-d'œuvre. Cela permettra de freiner l'inflation, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, augmentera le revenu disponible pour des dépenses dans des biens et services, qui créeront davantage d'emplois. Il y aura, bien sûr, des effets secondaires (ainsi, la hausse du taux d'emploi peut entraîner une majoration des salaires nominaux), mais la productivité s'étant améliorée, le coût unitaire de la main-d'œuvre ne sera pas nécessairement plus élevé. *In fine*, l'impact de cette réforme dépend donc également de la situation initiale des marchés du travail et des produits.

### **Maintenir un habitat dispersé sur l'ensemble du territoire est un objectif central de la politique publique et suppose un niveau élevé d'aides à l'agriculture**

La politique publique souligne l'importance de maintenir la dispersion de l'habitat. Les pouvoirs publics ont à leur disposition toute une gamme de mesures pour inciter les ménages à rester dans certaines régions reculées et y attirer de nouveaux habitants. En conséquence, les autorités locales sont tenues de proposer des services publics de base de grande qualité. Aussi, les transferts de l'administration centrale et la fiscalité favorisent ces régions reculées. Ainsi, les employeurs paient peu ou pas de cotisations de sécurité sociale pour leur personnel employé dans les régions septentrionales (ce point a été remis en question par l'ESA – autorité de surveillance de l'AELE – et le gouvernement doit désormais

faire de nouvelles propositions). Les retombées positives de cette politique ne sont pas évidentes. Même si le niveau de vie est à la hauteur de celui des autres régions (certains services y sont même meilleurs qu'ailleurs), les habitants continuent de partir. Le coût de la politique régionale (définie suffisamment largement pour inclure une portion appropriée du coût des mesures y contribuant, telles que les aides à l'agriculture) devrait représenter plusieurs points de pourcentage du PIB. En février 2003, le gouvernement a nommé un comité à participation très ouverte chargé de faire le point sur les aides à la politique régionale existantes et de proposer d'autres mesures. Ses travaux s'appuieront sur les avis d'un comité d'experts, établi à l'automne 2001, qui étudie les effets de diverses mesures sur le développement régional.

Une large part de la politique régionale a pour objectif de maintenir, dans la mesure du possible, les schémas traditionnels d'occupation et d'exploitation des terres rurales. À cette fin, la production agricole intérieure est fortement protégée. On estime à deux tiers la part du revenu agricole provenant de ces aides, soit un taux bien supérieur aux moyennes des pays de l'OCDE et même de l'Union européenne. Les droits de douane agricoles sont parmi les plus élevés de la zone OCDE (la moyenne s'établissait à 38.7 % en 2000). Une estimation des aides d'État place la Norvège au deuxième rang, avec un montant de 19.6 milliards de NOK (soit près de 70 % du total des aides d'État). En outre, les textes prévoyant un soutien des prix constituent une réglementation lourde. Les exemptions empêchent la pleine application des règles de concurrence à l'agro-alimentaire. Il faut ajouter que la Norvège facilite les importations en provenance des pays en développement, en accord avec sa politique d'échanges plus souple envers ces pays. Il n'en demeure pas moins que la politique appliquée se traduit, de manière générale, par une distorsion considérable des échanges internationaux, par la cherté des produits alimentaires dans le pays (les prix sont plus de 100 % supérieurs aux prix mondiaux et les achats transfrontières sont monnaie courante), et par une lourde pression sur les dépenses publiques.

### **La prédominance de l'exploitation des ressources naturelles dans l'économie laisse peu de place à l'innovation et à la recherche-développement**

La récente étude de l'OCDE sur les facteurs qui pourraient améliorer les perspectives de croissance à long terme (*La nouvelle économie : mythe ou réalité?*, 2001) suggère que des mesures destinées à promouvoir les technologies de l'information et des communications (TIC), les ressources humaines ainsi que l'innovation et l'esprit d'entreprise, associées aux fondamentaux d'une politique macroéconomique saine et à des marchés ouverts, seraient particulièrement favorables à la croissance à long terme.

Certains de ces facteurs propices à la croissance seront plus efficaces que d'autres dans le contexte norvégien. Conformément à ce qu'il est convenu d'attendre d'un pays dont l'économie repose essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles, le secteur des technologies de l'information et des communications est relativement peu développé en Norvège. Mesuré à l'aune des brevets, le niveau d'innovation de cette dernière est assez faible par rapport aux autres pays de l'OCDE.

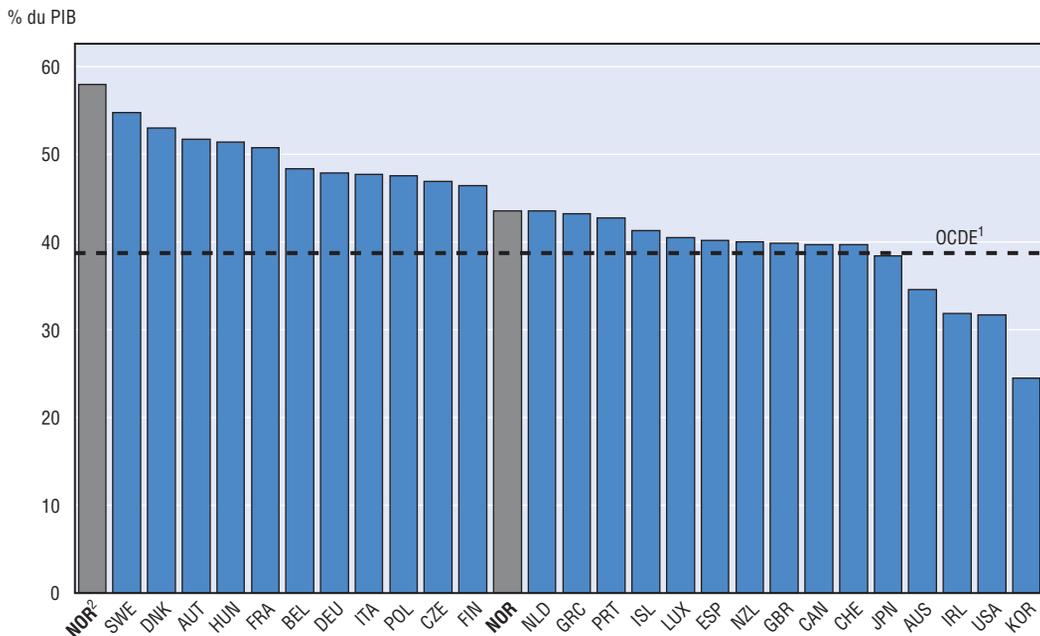
Les résultats du secteur recherche-développement de la Norvège sont mitigés. Les dépenses de R-D des entreprises et du secteur public ont stagné au cours de la seconde moitié des années 90, mais progressent depuis 1999. Les dépenses publiques de R-D sont supérieures à la moyenne de l'Union européenne, mais le montant total (dépenses publiques et privées) y est inférieur. Ce phénomène est en partie imputable à la structure de l'économie norvégienne, qui compte peu de secteurs à forte intensité de R-D comme la

défense ou l'industrie pharmaceutique. En 1999, le Parlement a révisé et renforcé la législation dans ce domaine. Il a fixé pour objectif d'atteindre le même niveau de R-D, mesuré en pourcentage du PIB, que la moyenne de l'OCDE à l'horizon 2005. Un programme de crédit d'impôt destiné aux entreprises qui consacrent des dépenses à cette activité est entré en vigueur en 2002 et les dotations à la R-D ont augmenté dans les budgets 2002 et 2003.

### Le secteur public pèse lourd dans l'économie norvégienne

La Norvège dispose d'un secteur public considérable. Celui-ci constitue le troisième pôle économique du pays (après les hydrocarbures et les activités relatives à la mer). Les dépenses publiques (graphique 4) représentent plus de 40 % du PIB global (si l'on ne considère que le PIB continental, elles atteignent 55 %, soit la proportion la plus importante de l'OCDE). Ce secteur emploie environ 30 % de la main-d'œuvre et compte pour environ 20 % des investissements continentaux du pays. En 2001, les collectivités locales, à qui sont déléguées des responsabilités considérables en matière de prestation de services publics, représentaient environ 30 % des dépenses publiques et près de 80 % des emplois du secteur public.

Graphique 4. Les dépenses publiques norvégiennes par rapport à celles d'autres pays



1. Moyenne pondérée.

2. Norvège, en pourcentage du PIB continental.

Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002.

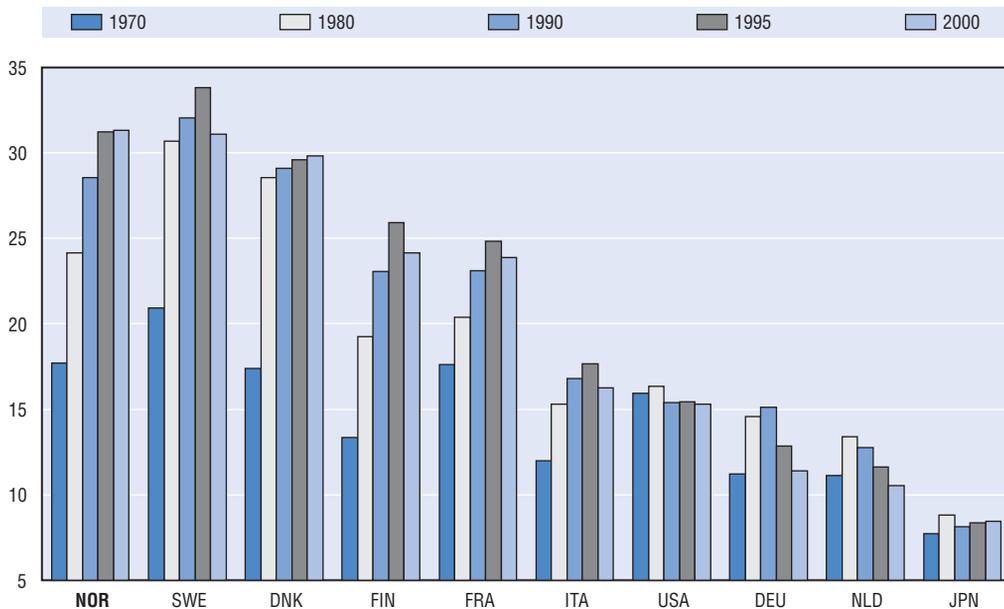
Le total cumulé des dépenses publiques, en pourcentage du PIB, consacrées à l'éducation, à la santé, aux services sociaux et à l'environnement, est le plus élevé d'Europe. Cette situation reflète l'attachement de ce pays à un système de protection sociale complet et universel d'une grande qualité, ainsi que son fort engagement contre la pollution de l'environnement et pour le maintien de la dispersion géographique de la population, y compris dans les zones reculées du pays.

Conséquence de ces dépenses publiques, la fiscalité est élevée en Norvège. Le système fiscal et les changements qu'il est nécessaire d'y apporter, ont été étudiés par un comité d'experts (le *Tax committee*), qui a déposé ses conclusions en février 2003. Celui-ci propose une réduction de l'impôt sur le revenu du travail et sur la fortune, qui serait partiellement compensée par un relèvement de la taxe d'habitation et de l'impôt foncier. Le gouvernement a présenté à l'automne 2003 un Livre blanc sur la fiscalité.

Le poids du secteur public dans l'économie norvégienne est problématique aussi bien pour les autres secteurs que pour les performances globales. Il exerce un impact considérable sur le marché du travail, d'autant que ses effectifs ne cessent d'augmenter : l'emploi dans les collectivités locales a progressé de 2.6 % par an entre 1988 et 1998. En outre, la croissance de l'emploi des années 1999 à 2001 est presque intégralement à mettre au compte du secteur public. Dans le contexte d'un marché du travail tendu (voir ci-dessous), cela exerce un effet d'éviction sur la demande de main-d'œuvre du secteur privé. Actuellement, les emplois de la fonction publique étant souvent *de facto* des emplois à vie, leur nombre augmente lorsque les besoins augmentent, mais ne diminuent pas lorsque la demande se contracte (graphique 5).

### Graphique 5. Tendances générales de l'emploi dans la fonction publique

En pourcentage de l'emploi total



Source : OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 71, juin 2002.

L'emploi à vie et d'autres facteurs, tels que l'absence de lien entre rémunération et résultats, compromettent en outre les efforts entrepris pour améliorer l'efficacité du secteur public, qui constitue en soi un problème de plus en plus préoccupant (mais la Norvège n'est pas le seul pays à y être confronté). Les pouvoirs publics eux-mêmes reconnaissent que leur efficacité n'est pas satisfaisante. Ils ont récemment pris une initiative de grande envergure : le programme « Moderniser le secteur public en Norvège ». Non seulement, la faible productivité du secteur public a pour effet d'évincer le secteur

privé sur le marché de l'emploi, mais elle pèse aussi sur la productivité globale et donc sur la compétitivité du pays, puisqu'elle lui est étroitement liée. Elle contribue également à la lourdeur des impôts et taxes, qui non seulement renchérissent les prix pour le consommateur, mais dégradent plus encore la compétitivité du pays. Le niveau de prix moyen des biens de consommation en Norvège est environ 20 % plus élevé que dans les autres pays scandinaves, et bien supérieur à la moyenne européenne.

### **Le chômage a augmenté récemment, mais des contraintes pèsent sur les perspectives à moyen et long terme du marché du travail**

Le taux d'emploi reste l'un des plus élevés d'Europe (graphique 1), malgré une récente hausse du chômage due à la dégradation de la conjoncture économique. La quasi-totalité de la main-d'œuvre qualifiée de la Norvège est pourvue d'un emploi. Le taux de chômage reste donc faible par comparaison avec les moyennes de l'Union européenne et de l'OCDE. Cette situation est enviable à bien des égards, mais la Norvège souffre d'une pénurie structurelle de main-d'œuvre qui menace les perspectives de croissance de son économie continentale. Cette situation s'explique en partie par une réglementation très protectrice, mais surtout par la générosité des prestations maladie et invalidité (près d'un quart des personnes âgées de 55 à 59 ans et un tiers de celles âgées de 60 à 66 ans bénéficient d'une pension d'invalidité; les dépenses totales dans ce domaine se montent à 2.5 % du PIB, soit le taux le plus élevé de l'OCDE) et par le système de retraite. La hauteur du taux marginal d'impôt sur le revenu du travail est également préjudiciable. Depuis 1998, le système de formation des salaires ne permet pas d'endiguer la progression des rémunérations, qui n'est pas viable. La récente appréciation de la couronne norvégienne ne fait qu'exacerber le problème.

Pour faire face à cette situation, la Norvège doit tout d'abord s'attaquer aux obstacles réglementaires sous-jacents qui entravent le bon fonctionnement de son marché du travail. Des mesures destinées à accroître l'offre de main-d'œuvre (par exemple la réforme du système de retraite de manière à relever l'âge de la retraite, ce qui contribuerait à résoudre par la même occasion le problème prévisible que posera ce régime lorsque ses engagements deviendront impossibles à couvrir), à favoriser l'allongement du temps de travail et à améliorer l'efficacité de la main-d'œuvre (un exemple, et non des moindres, serait la réforme du secteur public) aideraient à éliminer certains obstacles. Dans le cas contraire, ces contraintes qui pèsent lourdement sur l'économie vont perdurer. La situation actuelle génère d'autres problèmes d'ordre social : ainsi, ce sont souvent les personnes les moins instruites qui sont au chômage, ce qui ne semble pas très compatible avec la volonté affichée d'atteindre l'équité sociale.

## **Les réalisations de la réforme de la réglementation**

La réforme de la réglementation (encadré 4) est l'un des principaux outils qui permet au pays d'améliorer ses performances économiques et de réaliser ses objectifs de politique publique. Jusqu'à présent, le recours à la réforme de la réglementation afin de promouvoir des objectifs politiques n'est guère ancré dans les habitudes en Norvège. Les réformes ont surtout été engagées en réaction à des événements, comme la crise bancaire de la fin des années 80 et du début des années 90, ou plus récemment, lorsqu'il a fallu mettre en application l'Accord sur l'Espace économique européen en 1994. Cette approche est plus réactive que proactive, et plus *ad hoc* que systématique. On note cependant une exception : l'accent récemment placé sur la nécessité de réformer le secteur public, y compris l'État

#### Encadré 4. **Qu’entend-on par réglementation et réforme de la réglementation?**

Il n'existe pas de définition généralement admise de la réglementation qui soit applicable aux systèmes réglementaires très divers mis en place par les pays de l'OCDE. Dans les documents de l'OCDE, le terme « réglementation » désigne toute la panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. La réglementation recouvre les lois, les décrets, arrêtés et règlements formels et informels émanant de tous les niveaux d'administration et les règles édictées par des organismes non gouvernementaux ou des organismes habilités à s'auto-réglementer auxquels l'État a délégué ses pouvoirs réglementaires. Les réglementations se décomposent en trois catégories :

- Les réglementations économiques interviennent directement dans des décisions du marché telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché. La réforme vise à accroître l'efficacité économique en réduisant les obstacles à la concurrence et à l'innovation, souvent par le biais de la déréglementation et le recours à des techniques réglementaires favorisant l'efficacité, et en améliorant les cadres réglementaires pour le fonctionnement du marché et le contrôle prudentiel.
- Les réglementations sociales protègent des intérêts de la collectivité comme la santé, la sécurité, l'environnement et la cohésion sociale. Les effets économiques des réglementations sociales peuvent correspondre à des préoccupations secondaires ou même être inattendus, mais ils peuvent être importants. La réforme vise à vérifier que la réglementation est nécessaire, et à élaborer des instruments réglementaires et autres, tels que les incitations du marché et les approches fondées sur des objectifs, qui soient plus souples, plus simples et plus efficaces pour un coût moins élevé.
- Les réglementations administratives recouvrent les formalités administratives – souvent qualifiées de « pratiques bureaucratiques » – par le biais desquelles les pouvoirs publics recueillent des informations et interviennent dans les décisions économiques individuelles. Ces réglementations peuvent avoir des incidences notables sur les performances du secteur privé. La réforme vise à supprimer les formalités qui ne sont plus indispensables, à rationaliser et à simplifier celles qui le sont, et à en rendre l'application plus transparente.

L'expression « réforme de la réglementation » renvoie, dans les documents de l'OCDE, aux modifications tendant à améliorer la qualité de la réglementation, c'est-à-dire à améliorer les résultats des réglementations et des formalités administratives connexes ou leur efficacité par rapport à leurs coûts. La réforme peut consister à réviser une seule réglementation, à démanteler et à reconstruire un régime réglementaire tout entier et ses institutions ou à améliorer les procédures d'élaboration des réglementations et de gestion de la réforme. La déréglementation, qui consiste à supprimer complètement ou partiellement la réglementation d'un secteur donné, est un volet de la réforme de la réglementation.

Source : Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation (1997).

actionnaire. Néanmoins, étant donné l'absence d'approche systématique par ailleurs, il reste une marge considérable si l'on veut utiliser la réforme de la réglementation pour soutenir l'économie et favoriser la croissance à long terme.

**La Norvège, pionnière dans la réforme du marché de l'électricité, se montre moins téméraire en ce qui concerne les autres industries de réseau où l'État reste omniprésent**

La Norvège n'a pas connu de grande vague de changements dans ses industries de réseau. Seule exception notable, au début des années 90, la libéralisation du marché de l'électricité a constitué une initiative pionnière dans le contexte international de l'époque, bien antérieure à la législation européenne, qui n'a rattrapé son retard que très récemment. La Norvège affiche la consommation d'électricité par habitant la plus élevée au monde, et elle a donc besoin d'un marché de l'énergie efficace. Ce marché est aujourd'hui pleinement ouvert. Tous les consommateurs peuvent choisir entre plusieurs fournisseurs. Un marché de gros de l'électricité concurrentiel (Nord Pool) est exploité en commun avec les pays voisins nordiques. Il n'y a pas de contrôle sur les tarifs de distribution (comme dans de nombreux pays de l'OCDE), signe que le marché est réputé suffisamment concurrentiel pour balayer d'éventuelles craintes de tendances monopolistiques. Les différences de tarifs entre fournisseurs sont faibles et les tarifs eux-mêmes étaient relativement bas jusqu'à ces derniers temps (une hausse significative est intervenue au cours de l'hiver 2002-2003 : le marché de l'électricité était tendu car le niveau des précipitations est resté très faible, alors qu'elles alimentent la production hydroélectrique nordique). La possibilité de changer de fournisseur stimule la concurrence. Dix-huit pour cent des ménages et près de 28 % des entreprises font appel à des fournisseurs autres que ceux qui dominent le marché local. Néanmoins, l'État reste très présent, ce qui suscite des inquiétudes. Statkraft, le plus grand producteur d'électricité, est entre les mains de l'État, et les collectivités locales possèdent beaucoup d'autres compagnies d'électricité.

D'autres industries de réseau doivent encore aller plus loin dans la libéralisation et, dans l'ensemble, la Norvège se trouve au même stade que beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Les changements résultent souvent de l'application des recommandations de l'Union européenne via l'Accord sur l'Espace économique européen. Le secteur des télécommunications a été libéralisé en 1998, conformément aux directives européennes, et les tarifs ont chuté. À la différence de ce qui s'est passé dans la plupart des pays de l'Union, bien qu'un nombre non négligeable de nouveaux opérateurs aient pénétré ce marché, Telenor, l'opérateur historique, conserve une large part du marché et reste majoritairement public (78 %). Cela étant, dans le cadre de la mise en œuvre du Livre blanc sur le secteur public, le Parlement a accepté de ramener à 34 % la participation de l'État dans Telenor, par cession d'actions ou fusions.

Les mesures prises pour libéraliser le secteur des transports sont restées limitées, lequel demeure lui aussi largement sous contrôle de l'État. Celui-ci détient la société de transport ferroviaire nationale (NSB AS). En 1990, la gestion des voies ferrées et de l'infrastructure a été administrativement séparée des services ferroviaires, ce qui a permis d'améliorer la gestion générale. Cette mesure a été suivie, en 1996, par une séparation plus nette encore, et depuis, NSB doit payer pour avoir accès aux infrastructures. Toutefois, NSB conserve le monopole du service voyageur. Le fret continental est, quant à lui, ouvert à la concurrence privée mais, là aussi, une réelle concurrence n'a pas encore vu le jour, les tarifs restent élevés et la productivité faible.

La poste demeure un monopole d'État, même s'il ne s'agit pas d'une entreprise détenue par l'État, mais d'une société anonyme soumise aux règles de gouvernement d'entreprise du secteur privé. Posten Norge AS est le deuxième employeur du pays et

travaille à perte. Le Livre blanc sur le secteur public n'envisage aucune modification de cette situation.

Le marché intérieur de l'aviation civile, qui était fondé sur des droits d'exclusivité, s'est ouvert à une concurrence réglementée dans les années 90. En conséquence de l'Accord sur l'Espace économique européen, ce marché est régi par la réglementation de l'Union européenne. Il est dominé par SAS, en position de quasi-monopole depuis qu'il a acquis Braathens AS, l'autre grand transporteur du pays, et qui possède aussi Wideroe, le principal transporteur régional. L'État détient 14.3 % de SAS (l'État du Danemark et celui de la Suède en détiennent 35.7 %). L'autorité nationale de la concurrence a pris un certain nombre de mesures destinées à stimuler la concurrence. Elle a notamment interdit les programmes de fidélisation sur les lignes intérieures et s'est opposée à la surtaxe sur les passagers, qui a été abolie par la suite. La concurrence s'installe, bien que modestement, sur certaines liaisons importantes, avec l'arrivée sur le marché de Norwegian Air Shuttle. Comme dans les autres secteurs en réseau, l'État continue d'assurer un certain nombre d'obligations de service public, notamment la sécurité du trafic aérien et l'accessibilité de ces services sur tout le territoire. Certaines de ces obligations doivent être conciliées, là où c'est possible, avec la volonté d'améliorer l'efficacité par le jeu de la concurrence.

### **Le secteur financier a été réformé, mais d'autres mesures pourraient être prises pour maximiser l'efficacité**

La volonté de libéraliser les marchés financiers est apparue relativement tard en Norvège. Comme dans bien d'autres pays, l'abolition du contrôle sur les mouvements internationaux de capitaux a tout d'abord été suivie d'une libéralisation limitée du secteur bancaire. La crise bancaire de la fin des années 80 et du début des années 90 a suscité quelques réformes en profondeur. Du fait de cette crise, le système bancaire s'est trouvé confronté à des pertes sur prêts conséquentes et à un faible ratio de fonds propres, ce à quoi l'État a réagi en augmentant sa participation dans ce secteur. À cette phase a succédé une période de rationalisation qui a généré des économies substantielles et a permis de restaurer les marges. Les pouvoirs publics ont également introduit une nouvelle réglementation : un dispositif de garantie des dépôts, un relèvement des obligations en matière de fonds propres et une supervision plus vigilante du secteur. En outre, une reprivatisation partielle des trois principales banques commerciales a été engagée, avec pour principal objectif l'amélioration de la réglementation prudentielle plutôt que la stimulation de la concurrence. Toutefois, ces réformes encouragent également la concurrence, qui est plus vive dans les services où interviennent davantage d'entreprises sous contrôle étranger. L'État a conservé 47.28 % des parts de la plus grande banque commerciale, Den Norske Bank, via le fonds *Government Bank Investment Fund*.

### **Des réformes visant à améliorer les performances du secteur public ont été mises en place, et d'importantes mesures ont été prises pour réduire la participation de l'État**

Le gouvernement donne la priorité au secteur public et cherche à promouvoir l'efficacité, la flexibilité ainsi qu'une approche plus soucieuse de l'utilisateur. La flexibilité des budgets et de la gestion a été améliorée, les agences de services publics ont été encouragées à être davantage à l'écoute de l'utilisateur (par exemple grâce à des chartes de l'utilisateur) et l'efficacité a été renforcée par des mesures telles que le *benchmarking* ou l'allocation des budgets en fonction des objectifs de résultats. D'autres améliorations sont

possibles, surtout au niveau des municipalités. En 2002, les pouvoirs publics ont établi un programme « Moderniser le secteur public en Norvège » dont un comité ministériel surveille la mise en œuvre. Ce programme prévoit de réviser et simplifier la législation en général et le droit de la concurrence en particulier, d'établir un plan d'allègement des charges administratives pesant sur les entreprises, et impose d'estimer le coût total lié aux appels d'offres, aux investissements et à la réorganisation des prestations de services. Le programme annonce également la réalisation d'une étude sur la possibilité de recourir plus largement aux systèmes de financement fondés sur les résultats, ainsi que le lancement d'un examen des agences de supervision (tilsyn) (voir aussi encadré 6). Un Livre blanc sur ces agences a été publié en janvier 2003. Il préconise des changements significatifs dans leur organisation et leur emplacement et vise notamment à renforcer leur indépendance. Ainsi, cet ouvrage analyse le système d'appel des décisions de ces agences, qui prévoit actuellement un recours auprès des ministères dans un certain nombre de cas.

La participation de l'État au capital des entreprises a également été examinée. Elle reste étendue et continue d'englober de nombreuses activités commerciales (voir chapitre 5, tableau 9).

Le Livre blanc de 2002 sur la réduction et l'amélioration du service public traite directement et sans ambiguïté de ces problèmes. Il observe que l'État assume plusieurs rôles (propriétaire, législateur et instance de réglementation), rôles qu'il est important de séparer. L'État n'a pas en soi une vocation d'actionnaire. Les entités publiques ne devraient pas proposer des produits et des services sur le marché lorsque des entreprises privées peuvent le faire de manière plus efficace. Les propriétaires privés seront généralement mieux à même de remplir les conditions requises pour une gestion, une organisation et un financement efficaces. S'agissant des activités qui demeurent dans le giron de l'État, la gestion de cette propriété publique, et en particulier la nécessité de séparer les fonctions de propriétaire et d'instance de réglementation, est cruciale, au même titre qu'un gouvernement d'entreprise efficace. Le Livre blanc a examiné quelque 40 entreprises et a conclu que la participation de l'État devrait être réduite dans un bon nombre d'entre elles, voire supprimée dans certains cas. Depuis la diffusion du Livre blanc, quelques-unes de ces entreprises ont été partiellement ou entièrement privatisées.

Des mesures importantes ont été prises afin de séparer le statut de propriétaire des pouvoirs de réglementation, endossés par l'État, en transférant la propriété de nombreuses activités du secteur public au ministère du Commerce et de l'industrie. Néanmoins, les entreprises jugées stratégiques pour leur secteur restent sous le contrôle de leur ministère respectif. Ainsi, la compagnie gazière et pétrolière Statoil demeure sous la tutelle du ministère du Pétrole et de l'énergie. L'entreprise de télédiffusion publique NRK est maintenue dans le giron du ministère du Culte et de la culture. Les services postaux, Posten Norge AS, et ferroviaires, NSB AS, dépendent du ministère des Transports et des Communications. À la demande du Parlement, le gouvernement a instauré un comité chargé d'étudier comment optimiser la gestion des participations de l'État étant donné qu'une réduction substantielle de ces participations est peu probable dans un avenir proche, vu la position du Parlement et la base de capital privé relativement restreinte de la Norvège.

### ***La politique commerciale est dynamique, les réformes ont amélioré l'accès au marché et levé de nombreux obstacles***

La Norvège est une petite économie ouverte, et fortement tributaire des échanges internationaux. La politique commerciale y est prise très au sérieux, et on y favorise un

environnement d'échanges ouvert, libéral et prévisible. La performance de la Norvège en matière de relations commerciales multilatérales est excellente. La quasi-totalité des biens de production sont exemptés de droits de douanes et les obstacles non tarifaires sont mineurs. La Norvège encourage également les importations en provenance des pays en développement. Un certain nombre de réformes ont favorisé l'ouverture du marché, pour beaucoup grâce à la transposition dans le droit norvégien de la législation communautaire via l'Accord sur l'Espace économique européen. Celui-ci améliore la transparence pour les étrangers et prône le principe de la non-discrimination. Néanmoins, d'importantes initiatives unilatérales ont également été engagées : depuis 1995, près de 3 300 droits de douane ont été supprimés sur la base de la clause de la nation la plus favorisée (NPF). La Norvège a également adopté une attitude claire concernant le soutien officiel et l'application des conventions sur les normes internationales, à la fois en conséquence de l'Accord sur l'EEE et parce qu'elle a signé l'Accord de l'OMC relatif aux obstacles techniques au commerce (OTC).

***Une loi sur la concurrence aux objectifs reposant sur des bases saines a été adoptée, les initiatives en faveur de la concurrence sont encouragées, mais leur impact reste modeste***

La loi actuelle sur la concurrence qui a été adoptée en 1993 fait de l'efficacité l'objectif de la politique de la concurrence. Cette loi vise en effet à permettre une exploitation efficace des ressources de la société en créant les conditions nécessaires à une concurrence efficace. Cette conception juridique de la politique de la concurrence instaure un cadre solide pour favoriser la concurrence. L'Autorité de la concurrence et le ministère du Travail et de l'Administration publique s'attachent activement à promouvoir les principes de concurrence dans un grand nombre de domaines. Des entreprises bien établies et puissantes, telles que Statkraft et SAS, ont été mises au défi, et la NCA examine l'état de la concurrence dans un certain nombre de domaines, dont l'agriculture, les marchés publics et plus récemment, la prestation de services publics. Mais comme nous le verrons plus loin, la politique de la concurrence a du mal à produire l'impact escompté sur les marchés, et n'est pas entièrement intégrée dans le cadre de l'action gouvernementale.

***La gouvernance de la réglementation se caractérise par un certain nombre d'atouts spécifiques***

La politique de gouvernance de la réglementation, c'est-à-dire la politique visant à améliorer la capacité de produire des réglementations et des régimes réglementaires « adaptés à leur objectif » et efficaces par rapport à leurs coûts, constitue l'un des moteurs de la réforme de la réglementation en général et un auxiliaire essentiel à des réformes plus ciblées, telles que les réformes sectorielles.

On ne peut pas dire qu'il existe actuellement en Norvège une politique de gouvernance de la réglementation complète et cohérente. Cette gouvernance présente cependant un certain nombre de points forts, et plusieurs initiatives positives ont été prises en ce sens. Nombre des aspects importants de la qualité de la réglementation définis par la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation* de 1995 ont été mis en œuvre, à savoir : planification anticipée des réglementations, consultation efficace et coordination des commentaires, bonnes stratégies de communication et quelques excellents documents d'orientation. La transparence dans le processus d'élaboration des règles associe des approches formelles et

informelles qui sont adaptées au contexte norvégien. La confiance mutuelle et les liens étroits existant entre les législateurs et les parties prenantes en sont la clé. Le pays se caractérise par une longue tradition qui consiste à éviter autant que possible les réglementations par voie d'autorité.

Il faut souligner les efforts considérables qui sont systématiquement déployés pour réviser, abroger et fusionner des réglementations superflues. Cette tradition remonte à 1963 et reste une priorité : les autorités ont réitéré leur volonté de poursuivre le projet « Pour une Norvège plus simple » lancé en 1999, dont la mission est de simplifier les réglementations visant les entreprises et de rationaliser la prestation de services publics. Le pays met l'accent sur la promotion d'un environnement favorable à l'entreprenariat. Les registres *Brønnøysund*, uniques dans la zone de l'OCDE, fournissent des données exhaustives et actualisées sur les obligations de *reporting*, ainsi que les permis et licences imposés par l'administration centrale aux entreprises. Ce système coordonne également les obligations de *reporting* afin d'en minimiser le poids sur les entreprises.

Ces points forts de l'approche norvégienne contribuent également à quelques faiblesses non négligeables, comme indiqué plus loin. Cette approche informelle des processus réglementaires, qui repose sur le consensus, est mal adaptée à la prise de décision fondée sur des faits, et la cohérence n'est pas toujours assurée.

### Réforme de la réglementation : les défis en perspective

La réforme de la réglementation est essentielle dans le contexte économique de la Norvège, étant donné sa forte interaction avec la politique macroéconomique. Dans ce pays, cette dernière a notamment un objectif fondamental, et ce cas est unique en Europe, la gestion des recettes pétrolières et gazières. En raison de l'excédent énorme et continu que ces recettes permettent de dégager au niveau de la balance des opérations courantes, la couronne norvégienne a tendance à s'apprécier. La Norvège doit donc veiller à préserver la compétitivité internationale de son secteur non pétrolier, alors même que d'importants aspects du cadre réglementaire en vigueur constituent des entraves. Ainsi, ces dernières années, le système de détermination des salaires a engendré une croissance élevée des rémunérations qui n'est pas soutenable, avec pour conséquence une diminution des bénéfices dans les secteurs exposés. Pour que le pays reste compétitif au niveau international, il faudrait que sa monnaie se déprécie. Or, les activités pétrolières et gazières favorisent la hausse de la couronne. L'appréciation ou même la stabilité de cette monnaie pèse sur les entreprises manufacturières. Un système de formation des salaires plus souple et des gains de productivité plus élevés dans le secteur manufacturier sont nécessaires afin de soutenir la compétitivité à l'extérieur.

Dans ces conditions, la réforme de la réglementation doit jouer un rôle important, voire déterminant, pour assurer la stabilité et la compétitivité de l'économie. L'attention que l'État porte aux réformes du secteur public et à la simplification des formalités administratives, si importants que soient ces changements, explique que les autres réformes n'ont jusqu'ici pas avancé. Il convient de se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité du secteur public (et notamment sur la question de la participation de l'État), sur le renforcement de l'économie norvégienne continentale (et surtout des activités manufacturières) et sur la réforme du marché du travail. Le cadre général qui régit la gouvernance de la réglementation doit être renforcé de manière à appuyer la réalisation de ces objectifs.

## **1. Les réformes du secteur public doivent être poursuivies et approfondies**

Les arguments en faveur d'une réforme du secteur public plus large et plus poussée s'imposent d'eux-mêmes. Ils ont trait à la fois aux perspectives à court et à long terme. À court terme, il s'agit d'enrayer la tendance à la hausse des dépenses, qui risque de compromettre la politique monétaire et budgétaire. Il convient aussi d'alléger une fiscalité qui pèse sur la croissance de la productivité et sur la compétitivité globale. Le débat sur le secteur nationalisé doit continuer et porter sur la question de savoir dans quelle mesure le maintien d'une participation de l'État aux activités commerciales limite la croissance de la productivité. À plus longue échéance, le scénario économique élaboré pour 2000-2050 avec la nouvelle règle budgétaire présentée dans le *Programme à long terme*, en 2001, souligne la nécessité d'une vaste réforme du secteur public, afin d'éviter que la situation budgétaire ne devienne intenable.

Un certain nombre de mesures sont déjà prises. Le programme de « Moderniser le secteur public en Norvège » a constitué à cet égard une initiative majeure. Le gouvernement admet toutefois la nécessité d'aller plus loin dans les réformes.

### **Que peut apporter la réforme de la réglementation?**

#### ***Des réformes dans divers domaines permettraient d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques***

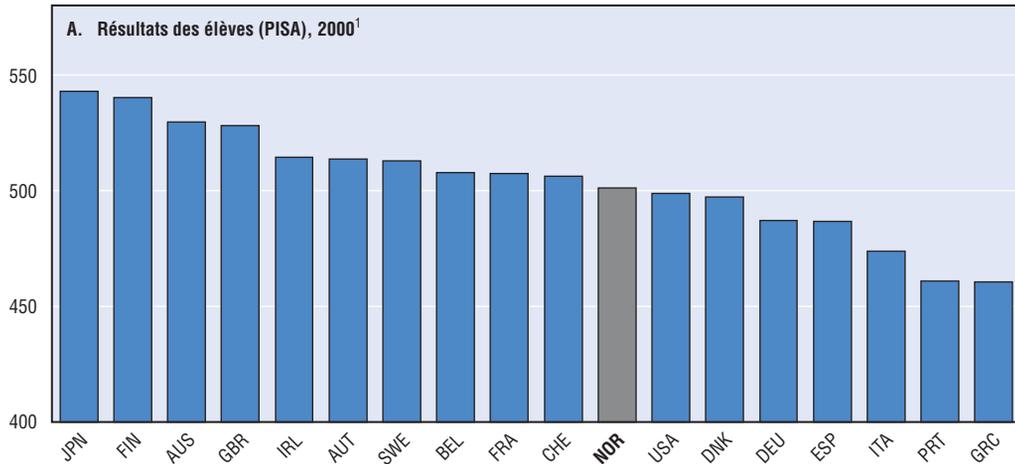
Il convient en priorité d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques, ce qui contribuerait à maîtriser leur évolution. Il importe en outre de gérer la demande. Le passage à un financement des services publics en fonction de l'ampleur de l'activité, notamment dans le secteur hospitalier, devrait encourager la rentabilité, mais doit être compensé par certains mécanismes, tels que les redevances d'utilisation, de façon à freiner la demande. Jusqu'à présent, les redevances d'utilisation ont rarement été appliquées à cette fin en Norvège. Bien souvent, cependant, de vives tensions s'exercent sur les services. Par exemple, les pressions en faveur des dépenses consacrées aux personnes âgées sont fortes et ne cessent de s'accroître. D'autre part, pour des raisons d'efficacité, il est nécessaire de favoriser la concurrence entre prestataires publics et privés, ainsi que de donner aux usagers la possibilité de choisir. Par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, le secteur privé norvégien n'assure généralement qu'une faible part des services (ainsi, les cliniques privées, à but lucratif, ne fournissent que 0.5 % des lits). Plus généralement, il faut encourager l'utilisation de meilleures techniques de gestion, en particulier la fixation d'objectifs mettant l'accent sur les résultats plutôt que sur les flux d'entrées-sorties, et qui soient assortis d'incitations financières. Le cadre juridique nécessaire est en place, mais la mise en œuvre n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît. Le bureau du commissaire général aux comptes de Norvège évalue déjà la performance des organismes publics, comme c'est le cas dans d'autres pays de l'OCDE. Cependant, ses audits mériteraient une place plus importante dans le débat sur les politiques.

#### ***L'éducation et la santé, secteurs stratégiques, méritent une attention particulière***

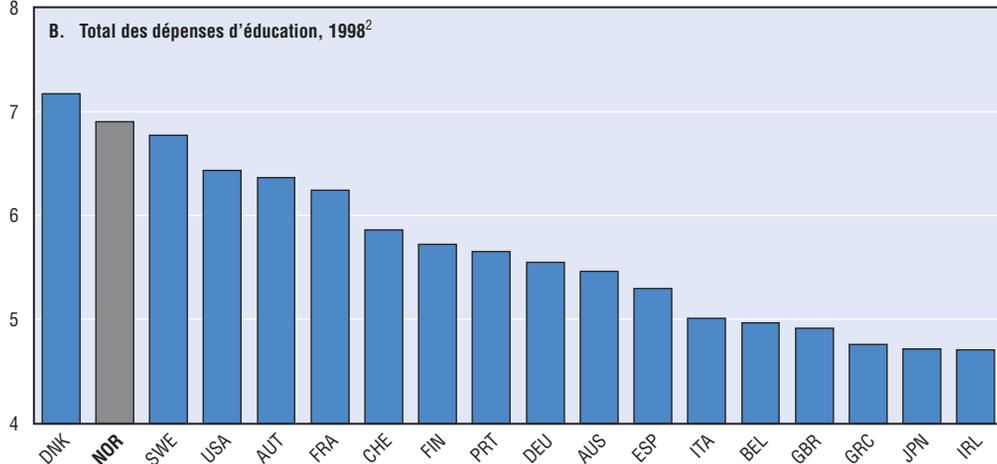
Les deux activités clés du secteur public que constituent l'éducation et la santé requièrent une attention particulière (graphique 6). S'agissant de l'éducation, il est frappant de constater que, parmi un large éventail de pays de l'OCDE, la Norvège se classe au deuxième rang pour le niveau des dépenses, mais se situe légèrement en deçà de la moyenne pour les résultats.

## Graphique 6. Résultats des élèves et dépenses d'éducation

Échelle des scores



En pourcentage du PIB



1. Performance moyenne des élèves sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit et sur les échelles de culture mathématique et scientifique.
2. Total des dépenses au titre des établissements d'enseignement, en pourcentage du PIB.

Source : OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie : Premiers résultats de PISA 2000*, tableau 3.6 et *Regards sur l'éducation – Indicateurs de l'OCDE*, 2001, tableau B2. 1a.

Outre l'efficacité, il convient de s'assurer que l'éducation répond aux besoins du marché du travail. L'apprentissage et la formation professionnelle ont certes gagné en efficacité, et une réforme a amélioré les compétences et l'acquisition de connaissances par les adultes tout au long de leur vie. Malgré ces efforts, il subsiste des inadéquations significatives entre la demande du marché du travail et l'offre de compétences. Dans l'enseignement supérieur également – en Norvège, le taux de fréquentation à ce niveau d'études est l'un des plus élevés au monde – la répartition des élèves entre les différentes disciplines ne correspond probablement pas aux besoins du marché du travail. Leur investissement personnel dans leur formation étant limité, les étudiants norvégiens risquent de rester trop longtemps dans le système universitaire, qui fonctionne dès lors comme un substitut au chômage, et le financement de leurs études représente une forme

d'allocation chômage. En résumé, le marché de l'emploi de la Norvège a grandement besoin de solutions souples pour satisfaire à la demande de main-d'œuvre, mais les capacités sont insuffisantes pour permettre un ajustement rapide et adéquat.

Le secteur de la santé affiche un bilan comparable en termes de dépenses et de résultats : par rapport aux autres pays de l'OCDE, la Norvège obtient là aussi un score plus élevé pour les dépenses que pour les résultats concernant des domaines importants. Les listes d'attente sont longues, mais le taux d'occupation des lits d'hôpitaux est faible, signe d'une mauvaise utilisation des moyens. Une réforme de grande ampleur a été lancée en janvier 2002 afin de parvenir à une meilleure efficacité. Ainsi, après 30 années de décentralisation, c'est à nouveau l'administration centrale, et non plus les comtés, qui détient et contrôle le secteur hospitalier. Cependant, même si les listes d'attente se réduisent, le nouveau dispositif reste mal coordonné et ne procure pas les incitations propres à encourager une utilisation efficace des crédits budgétaires et, partant, l'abaissement des coûts médicaux. Un nouveau mécanisme de financement doit être adopté, mais les fonctions de prestataires et d'acheteurs ne sont toujours pas suffisamment séparées.

***Les propositions de réforme de la participation de l'État revêtent une très grande importance et il faut, autant que possible, leur donner suite***

Le Livre blanc de 2002 braque, à juste titre, les projecteurs sur le niveau de participation de l'État et souligne la nécessité d'une réforme. Cependant, ses recommandations n'ont pas toutes été retenues. Ainsi, au lieu d'entériner l'objectif général d'un retrait partiel de l'État, le Parlement a soutenu les efforts visant à améliorer les participations publiques. Il a demandé au gouvernement d'adopter une approche *ad hoc* et autorisé ultérieurement la cession de parts de plusieurs entreprises. Or, étant donné sa situation financière confortable, l'État n'est guère (voire pas du tout) incité à vendre des actions, et le marché norvégien des capitaux privés n'est généralement pas jugé suffisamment solide pour supporter un vaste programme de privatisations. En outre, beaucoup de Norvégiens souhaitent vivement que l'État garde le contrôle de certains secteurs clés. Le débat se poursuit néanmoins et, comme le réclamait le Parlement, le gouvernement a mis en place une commission chargée de formuler des recommandations supplémentaires.

***Les services publics locaux doivent devenir plus efficaces***

La plupart des services publics relèvent des collectivités locales (crèches, enseignement primaire et secondaire, soins aux personnes âgées) et l'efficacité avec laquelle ces services sont assurés mérite attention. C'est le Parlement qui fixe les responsabilités incombant à chaque niveau d'administration. L'administration centrale exerce une surveillance étroite, soucieuse des principes d'équité et de dispersion de l'habitat. Les collectivités locales doivent se conformer aux lois nationales définissant des critères de qualité minimum pour la plupart des services placés sous leur responsabilité (nombre maximum d'élèves par classe, rémunération et conditions de travail des enseignants, par exemple). Des normes minimales continuent d'être imposées (ainsi, l'État en a récemment introduit pour l'hébergement des toxicomanes), ce qui limite sérieusement les possibilités d'ajustement en fonction des préférences locales. Des changements sont toutefois en cours, tels que la réforme des hôpitaux (voir plus haut).

Le mode de financement des administrations locales – subventions globales et recettes fiscales, essentiellement – n’incite guère à la maîtrise des dépenses. L’un des moyens d’améliorer le rapport coût-efficacité consiste à regrouper des communes, tendance encouragée par les pouvoirs publics. Les villes diffèrent largement par leur taille, leur topographie et leur population. Plus de la moitié comptent moins de 5 000 habitants (et dix plus de 50 000). Une récente étude menée par Statistique Norvège montre qu’un regroupement faisant diminuer de moitié le nombre de communes permettrait d’économiser quelque 0.2 % du PIB. Des procédures plus concurrentielles pour la passation des marchés contribueraient également à l’efficacité. Les communes représentent 37 % des achats publics généraux. L’autorité de la concurrence mène une campagne énergique en faveur du changement.

Que peut apporter la réforme de la réglementation ?

## **2. L'économie continentale doit retenir l'attention**

Le niveau de compétitivité de l’économie de la Norvège continentale est préoccupant. Elle souffre certes du poids du secteur pétrolier et gazier *offshore*, qui engendre des distorsions, mais ce n’est pas la seule raison de cette performance moins que satisfaisante. En effet, nombre des marchés de produits pâtissent d’une réglementation excessive et d’une concurrence insuffisante. Les entreprises publiques restent omniprésentes et suscitent des interrogations quant à la neutralité de la concurrence à l’égard du secteur privé.

### **Que peut apporter la réforme de la réglementation ?**

#### ***Des orientations plus précises sont nécessaires pour renforcer l'économie continentale***

Les objectifs de politique publique de la Norvège ne sont pas résolument axés sur le secteur industriel. D’autres impératifs, en particulier l’action régionale, façonnent le cadre dans lequel ce secteur doit opérer. Parmi les mesures destinées à promouvoir l’équité et le développement à l’échelon régional figurent des subventions, notamment à l’agriculture, qui ont en réalité pour effet de fausser le jeu du marché. Parallèlement, le rôle central que joue traditionnellement l’État dans l’économie et la société entraîne des distorsions et une confusion quant à la délimitation des rôles des pouvoirs publics et du secteur privé. L’État est manifestement conscient de ce second problème, mais aborde le premier sous un angle différent. Il est certes tout à fait légitime que les pouvoirs publics et la société souhaitent le maintien du schéma traditionnel d’implantation rurale, mais une analyse des coûts et des avantages serait utile. Que coûte la politique régionale et ses objectifs pourraient-ils être atteints autrement ? La Norvège a déjà identifié les domaines clés dans lesquels elle doit agir pour moderniser ses structures étatiques. La question pourrait dès lors être posée en ces termes : quelle panoplie de réformes supplémentaires de la réglementation contribuerait à renforcer le secteur privé ?

#### ***Une concurrence accrue dans les télécommunications favoriserait l'innovation***

En réalisant des gains de productivité grâce à l’innovation, l’économie norvégienne continentale pourrait atténuer les pressions sur le marché du travail et améliorer sa compétitivité à l’international. Les mesures visant à promouvoir la diffusion des TIC, notamment l’encouragement à une plus grande concurrence dans les télécommunications, permettraient d’aller dans ce sens. Comme nous l’avons déjà noté,

l'opérateur historique, Telenor, continue de dominer ce secteur. L'étude de l'OCDE sur la croissance souligne que la diffusion des TIC ne dépend pas seulement du coût du matériel, mais également de celui des communications et de l'utilisation, après raccordement à un réseau. L'intensification de la concurrence est essentielle à la baisse des coûts, car elle permet l'arrivée de nouveaux entrants sur le marché, accroît la diffusion de la technologie, améliore la qualité et relève le taux d'innovation. Les pays qui ont entrepris très tôt de libéraliser leur secteur des télécommunications affichent à présent des coûts de communication nettement inférieurs et, par voie de conséquence, les TIC y sont plus répandues et plus largement utilisées que dans ceux où cette ouverture a été plus tardive. Ainsi, généralement, le coût des lignes louées (qui acheminent d'importants volumes d'information entre entreprises) et le coût de l'accès à Internet diminuent fortement à mesure que les télécommunications s'ouvrent à la concurrence. Or, même si sa part de marché est en recul, Telenor continue de contrôler un pourcentage particulièrement élevé des activités de téléphonie fixe, joue un rôle significatif dans la téléphonie mobile et demeure le principal propriétaire des réseaux de téléphonie et de câblage.

### ***Le renforcement de l'économie continentale passe par celui de la politique de la concurrence***

Malgré la rationalité de ses fondements juridiques généraux et la présence d'une autorité de tutelle active et attentive, la politique de la concurrence exerce une influence relativement faible sur l'économie. Elle pâtit des carences du droit, notamment du grand nombre d'exceptions sectorielles (il existe par exemple des restrictions à la concurrence entre les salles de cinéma et dans l'édition, qui relèvent de la politique culturelle), de sa tendance à s'incliner généralement devant d'autres intérêts (c'est également vrai dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE) et des possibilités d'intervention ministérielle dans les décisions relatives aux fusions (pour des considérations éventuellement autres que celles de la politique de la concurrence). L'Autorité de la concurrence soutient résolument les réformes reposant sur la concurrence (comme la loi l'y autorise expressément), mais ses avis et propositions ne se voient pas accorder toute l'attention qu'ils méritent. Qui plus est, sa place dans le processus de décision global est floue. En atteste la façon dont la libéralisation sectorielle est mise en œuvre : l'État garde une partie du contrôle du processus en restant propriétaire, sinon *via* la régulation ou la réglementation. Bien souvent, les anciens monopoles continuent de dominer leurs secteurs respectifs. À l'heure actuelle, les pouvoirs publics cherchent également à promouvoir les valeurs traditionnelles que sont l'équité et l'aide régionale, ce qui complique leur engagement en faveur de l'ouverture à la concurrence. Les propositions visant à renforcer la politique de la concurrence, qui s'inscrivent dans le cadre de la modernisation du secteur public, revêtent une très grande importance.

### ***Des réformes supplémentaires sont nécessaires pour encourager la concurrence sur certains marchés de produits***

La réglementation des marchés de produits constitue un frein à la croissance. Même si elle ne constitue pas l'unique, ni même la principale, cause de la faible croissance de la productivité du travail, son impact peut être significatif. De toute évidence, cette réglementation nuit aux gains de productivité en Norvège. Le tableau 1 compare deux périodes du point de vue de la production, de la productivité du travail, des prix à la production et de l'emploi, à l'échelle nationale et sectorielle (à noter : cette analyse

Tableau 1. **Productivité du travail, prix à la production et emploi par secteur, 1980-2002**

	Taux moyen de croissance de la productivité du travail		Taux moyen de croissance des prix à la production		Part dans l'emploi (%)			Part dans le PIB (%) <sup>1</sup>		
	1980/90	1990/02	1980/90	1990/02	1980	1990	2002	1980	1990	2002
Agriculture, chasse, sylviculture et pêche	3.8	6.1	6.5	-0.8	11.3	8.4	5.2	2.4	2.0	1.9
Activités extractives <sup>2</sup>	5.6	5.2	0.0	3.0	1.0	1.4	1.4	9.2	16.5	22.5
Activités de fabrication	2.3	1.0	7.2	2.8	19.8	15.2	14.1	16.7	12.5	9.4
Électricité, gaz, eau	1.2	3.1	9.2	2.6	1.0	1.0	0.7	2.4	2.2	1.6
Construction	2.4	0.9	5.8	4.1	7.7	7.3	6.9	5.2	4.8	3.7
Commerce, restaurants, hôtels	2.8	5.7	5.6	-0.6	17.2	17.1	16.6	6.8	6.9	9.3
Transports, entreposage et communications	1.7	1.4	7.1	3.5	8.2	7.9	7.8	7.9	7.0	5.8
Finance, immobilier, services aux entreprises	-1.3	0.2	9.1	3.6	5.9	8.6	12.5	15.2	15.2	16.1
Services collectifs, sociaux et personnels	0.7	1.1	7.6	4.3	25.9	30.9	33.0	21.0	20.7	18.0
Total	2.6	2.9	6.0	2.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. En prix constants de 2000.

2. Dont extraction de pétrole et de gaz.

Source : Statistique Norvège, Secrétariat de l'OCDE.

comporte des limites, car des données manquent pour un certain nombre de secteurs). Il ressort de la comparaison des écarts sectoriels par rapport à la moyenne nationale entre les deux périodes considérées, que la libéralisation serait associée à une accélération de la croissance de la productivité du travail. Cela semble être le cas pour les entreprises de services publics et les télécommunications. On observe un schéma analogue dans le commerce de gros et de détail, ainsi que dans la finance, l'immobilier et les services aux entreprises. Par ailleurs, dans le secteur de la construction et certaines activités de fabrication, telles que l'agroalimentaire, l'édition et l'imprimerie, les restrictions à la concurrence apparaissent liées à un ralentissement de la croissance de la productivité du travail et à une hausse des prix. Il convient de noter que l'agriculture est incluse dans un agrégat avec la pêche, et notamment l'aquaculture. Sur ce dernier segment, les volumes de production et la productivité ont fortement progressé dans les années 90.

En Norvège, à l'exception notable de l'électricité, les entreprises de réseau n'ont été que partiellement réorganisées. L'État continue donc d'en détenir une très grande part, et certains marchés, tels que le transport ferroviaire ou les services postaux, demeurent largement ou entièrement fermés à la concurrence. Une poursuite des réformes de la réglementation et de la libéralisation serait également profitable à d'autres secteurs, tels que celui de la distribution des produits d'épicerie, les pharmacies, la construction et certaines branches des transports.

Le marché de la distribution des produits d'épicerie est fortement concentré : il est dominé par quatre chaînes. Les petits fournisseurs ont donc des difficultés à y accéder. La réglementation des heures d'ouverture limite en outre la concurrence entre détaillants (les projets de libéralisation présentés par le gouvernement sont peu susceptibles de faire évoluer la situation). Selon une étude de l'OCDE consacrée à la distribution, la Norvège se situe à part : 18 % seulement des entreprises ont un seul propriétaire et beaucoup de

chaînes détaillantes sont sous contrôle étranger. Cependant, rien n'indique qu'il y ait des abus de position dominante. En effet, les prix au détail sont jugés compétitifs, même s'ils sont élevés pour d'autres raisons. Exceptions : l'alimentation (le secteur agricole est fermé et très protégé), la vente au détail de boissons fortement alcoolisées (monopole d'État) et les produits pharmaceutiques.

Les pharmacies restent très encadrées, malgré une nouvelle loi entrée en vigueur en mars 2001, qui a largement libéralisé le marché. Cette loi permet de limiter au besoin le nombre de concessions, afin d'assurer la survie des pharmacies situées dans les régions de Norvège peu peuplées. Cependant, cette option n'a pas encore été exercée. Le secteur de gros est désormais privé et concurrentiel. Le prix au détail des médicaments vendus sur ordonnance est toujours réglementé. Le prix plafond est ajusté régulièrement, sur la base de comparaisons avec les prix les plus bas dans un échantillon de pays européens. Pharmaciens et grossistes sont autorisés à procéder à une intégration verticale pour former un « niveau de distribution » unique, celui des chaînes pharmaceutiques. Celles-ci sont aujourd'hui au nombre de trois sur le marché norvégien, et leur puissance d'achat vis-à-vis de l'industrie pharmaceutique est de plus en plus grande. Plus de 90 % des pharmacies privées en sont membres.

Le secteur de la construction se caractérise par une faible concurrence entre grossistes, mais croissante entre détaillants. Il souffre d'un manque de gains de productivité, et les augmentations des prix à la production y sont nettement supérieures à la moyenne nationale (tableau 1). Malgré l'existence de nombreux petits fournisseurs, les grands groupes continuent de dominer le marché et déterminent le degré de concurrence. L'existence de cartels n'est toutefois pas avérée.

Dans le transport par autocar, malgré la multitude de petits opérateurs, la concurrence est limitée par la réglementation (tarifs et niveaux de service, système de permis), qui est principalement conçue pour protéger le secteur ferroviaire. Le projet de séparation entre la politique relative aux autocars et celle concernant le rail est à l'étude, ainsi que les moyens d'intensifier la concurrence. Un système de licences restreint également la concurrence entre les services de taxi.

### ***Une mise en œuvre efficace de l'Accord sur l'EEE est essentielle pour les entreprises***

L'Accord sur l'EEE a des incidences très importantes sur l'économie norvégienne. Une grande partie des nouvelles dispositions adoptées résultent de la transposition de la législation du marché intérieur de l'UE. Il s'agit là d'un aspect essentiel pour les milieux d'affaires, qui doivent s'y conformer et qui devraient, bien entendu, tirer parti d'un accès simplifié à un marché de l'UE régi par les mêmes règles. Les activités des entreprises étrangères opérant en Norvège s'en trouvent par ailleurs facilitées. Le marché intérieur offre un avantage supplémentaire : il améliore considérablement le niveau de protection dans des domaines comme la santé, la sécurité, l'environnement ou les intérêts des consommateurs.

Cependant, la gestion efficace du processus de négociation et de transposition des règles de l'EEE dans le droit de la Norvège constitue un défi de taille pour les pouvoirs publics de ce pays, et il faut continuer de prêter attention à cet aspect. La Norvège n'étant pas membre de l'UE, elle ne peut exercer qu'une influence marginale sur l'élaboration de la législation européenne. Il n'en demeure pas moins que les procédures actuelles de participation à cette phase clé de développement, ainsi que les règles de communication

avec les entreprises (et avec d'autres parties concernées) et de transposition dans le droit norvégien pourraient être améliorées. Les milieux d'affaires norvégiens se préoccupent de la qualité des informations relatives à la nouvelle réglementation et à sa transposition, mais aussi des délais de transmission de l'information par les autorités nationales. Les pouvoirs publics admettent d'ailleurs qu'il reste beaucoup à faire pour mieux renseigner les parties intéressées sur les projets de modification des règles de l'EEE. Il s'agit du plus important volet des activités en cours qui font suite au programme gouvernemental portant sur la politique européenne et au Livre blanc n° 27 du Parlement, qui dresse le bilan des huit premières années d'existence de l'EEE. Dans les prochains mois, un nouveau site Internet, largement amélioré, informera sur la législation à venir de l'EEE. Il constituera la pièce maîtresse d'une meilleure stratégie de communication et de consultation.

Un certain nombre d'autres questions pourraient être abordées en vue d'améliorer l'environnement commercial dans lequel opèrent les entreprises. En effet, les échanges sont reconnus essentiels pour l'économie, mais n'occupent pas une place significative dans le processus d'élaboration des réglementations. Les autorités de réglementation ne sont pas toujours suffisamment conscientes des aspects commerciaux, et les textes énonçant les exigences relatives à l'élaboration des lois n'accordent pas d'attention spécifique à l'incidence sur les échanges (par exemple, l'Accord sur l'EEE ne fait pas l'objet d'une analyse de l'impact de la réglementation). Au-delà des frontières de l'Europe, les accords de reconnaissance mutuelle (ARM) jouent un rôle important dans la réduction des coûts des échanges avec différents marchés, car ils évitent la multiplication des inspections et des frais de certification. La Norvège est déjà partie à plusieurs ARM.

### ***Le désengagement partiel de l'État permettrait d'accroître l'efficacité du secteur financier***

C'est principalement par leur capacité à mobiliser l'épargne, à transformer l'épargne en investissements et à influencer sur le type de placement, que les marchés financiers contribuent à la croissance économique. La réduction du coût pour le client passe par une concurrence véritable dans les services financiers. Or, en Norvège, ce marché n'est pas aussi concurrentiel qu'il pourrait l'être. Cette situation tient, dans une large mesure, à la participation toujours élevée de l'État. Même si sa participation a diminué, ce dernier détient toujours une part non négligeable (47,28 %) du capital du premier groupe financier du pays, DnB. Ce groupe doit de plus en plus faire face à la concurrence des banques privées. Les mêmes questions relatives à la neutralité concurrentielle (voir ci-après) se posent ici comme sur les autres marchés où se côtoient acteurs privés et publics – peut-être avec plus d'acuité encore, étant donné l'importance de la surveillance dans le secteur financier. Conscient de ce problème, l'État propose, dans son Livre blanc de 2002, de ramener à un tiers sa participation dans DnB.

### ***3. Le marché du travail a besoin de réformes pour lever les obstacles à la croissance***

La réforme du marché du travail fait l'objet de nombreuses recommandations de l'OCDE depuis des années. Il y a trop de réglementation et pas assez de concurrence. Des systèmes de préretraite ont été introduits à la fin des années 80 et progressivement étendus. Comme dans beaucoup d'autres pays, les régimes d'invalidité constituent une voie de sortie quasi-systématique du marché du travail. Le système de détermination des salaires manque de souplesse à certains égards et, depuis quelques années, la croissance excessive des rémunérations pèse sur la compétitivité. Les accords de 2002 ont conduit à

un relèvement des rémunérations de plus de 5 % dans le secteur privé, avec pour conséquences une hausse brutale des coûts unitaires de main-d'œuvre et des augmentations de salaire supérieures à celles observées chez les principaux partenaires commerciaux, pour la sixième année consécutive. Les accords salariaux passés dans le secteur public déboucheront toutefois sur des progressions plus fortes que dans le privé. Devant ces entraves à la compétitivité, l'État et les partenaires sociaux ont décidé d'une modération salariale avant l'ouverture des négociations en 2003. Les accords signés depuis le début de 2003 comportent ainsi une nette réduction de la croissance des rémunérations.

### **Que peut apporter la réforme de la réglementation?**

L'encadré 5 présente les principales propositions de réforme. Il est urgent d'éliminer les obstacles actuels à l'offre de main-d'œuvre, et donc aux perspectives de croissance de l'économie norvégienne. L'objectif central est d'éviter un nouveau recul du taux d'activité. Le budget 2003 va dans ce sens. Il suggère de réorganiser le système d'indemnisation du chômage – de manière à favoriser un retour plus rapide à l'emploi – ainsi que les pensions d'invalidité, et présente des mesures destinées à réduire la durée des congés maladie. Par ailleurs, l'assouplissement de la loi sur l'immigration vise à attirer des travailleurs qualifiés venant de l'extérieur de l'EEE. En outre, la qualité et le volume de l'offre continuant de poser problème, l'éducation et la formation doivent être mieux adaptées aux besoins du marché du travail. Enfin, une réforme des retraites est indispensable. L'OCDE a déjà souligné la nécessité d'une refonte du système de retraite de base, mais aussi des différents mécanismes encourageant les préretraites.

#### **Encadré 5. La réforme du marché du travail en Norvège**

Les principales mesures à envisager consistent à :

- Introduire plus de souplesse dans la formation des salaires grâce à des négociations décentralisées, avec une plus grande différenciation sectorielle.
- Réexaminer les dispositifs facilitant les préretraites.
- Introduire des incitations à réduire la durée des congés maladie.
- Reconsidérer les prestations en espèces pour la garde d'enfants.
- Introduire un congé formation.
- Promouvoir une concurrence accrue entre les services de l'emploi.
- Favoriser l'aménagement du temps de travail.
- Limiter les pensions d'invalidité.
- Encourager la souplesse dans les contrats de travail

Source : Secrétariat de l'OCDE.

### **4. Le cadre général de gouvernance de la réglementation doit être repensé**

À l'instar de son voisin finlandais, la Norvège ne dispose pas encore d'une gouvernance de la réglementation sous forme d'une politique spécialisée et intégrée, capable d'appuyer efficacement les réformes, bien que certains éléments importants soient déjà en place et fonctionnent correctement. Et, comme en Finlande, cette situation s'explique en partie par l'attachement au consensus. Cette tradition continue de régir

l'élaboration de la réglementation, qui repose sur des principes informels plutôt que formels, décourage une stratégie centralisée et ne favorise pas une analyse rigoureuse, ni la prise de décision reposant sur des données probantes. Le renforcement de la capacité de réglementation permettrait d'améliorer l'efficacité et d'atténuer les pressions qui s'exercent sur le budget public. Une meilleure réglementation peut à son tour donner naissance à un service public et à un environnement économique plus adaptés, notamment pour l'économie continentale. Elle contribuerait également à mettre en évidence les coûts et avantages de l'action publique (politique régionale, niveaux de service élevés et uniformes, etc.), ainsi que les arbitrages, avec, à la clé, un débat public mieux informé et la possibilité de recueillir des « suffrages » en faveur de la réforme.

### ***Une politique pour la gouvernance de la réglementation doit être mise en place à l'échelon central***

Une politique globale de la réglementation est nécessaire au niveau central pour le recentrage de stratégies actuellement disséminées entre les différents ministères. Cela démontrerait également que les décideurs politiques attachent de l'importance à la qualité de la réglementation et reconnaissent la nécessité d'une approche résolue et cohérente, au-delà de la priorité actuelle donnée à la simplification des formalités administratives. Cette politique doit comporter des éléments qui n'existent pas aujourd'hui ou dont le poids actuel est relativement faible. Il convient notamment de consacrer davantage d'efforts à une analyse *ex ante* des projets de réglementation, ce qui permettrait d'en mettre en évidence l'impact (voir ci-dessous). Une politique centrale étoffée appelle des changements institutionnels à cet échelon.

### ***L'analyse de l'impact de la réglementation doit être plus concertée et plus rigoureuse***

L'analyse de l'impact de la réglementation (AIR) repose actuellement sur des principes relativement solides, mais sa mise en œuvre est plus aléatoire. À de nombreux égards, la Norvège est déjà un bon élève. L'AIR obligatoire y est menée à un stade très précoce du processus de décision, et comporte une vaste consultation. Les outils et lignes directrices sont de qualité et de grande portée. Néanmoins, il n'y a pas de structure centrale de suivi du processus, et les évaluations couvrant différents aspects ne sont pas regroupées. Les répercussions sur le secteur public – et, en particulier, sur l'emploi dans ce secteur – bénéficient d'une attention disproportionnée par rapport aux effets sur la concurrence, sur les entreprises et sur les consommateurs. Autre conséquence de l'approche actuelle : les AIR varient considérablement en ce qui concerne leur qualité, leur champ d'application et l'axe de leur analyse (en général, celle-ci ne porte pas sur les coûts et avantages). Il convient de se pencher sur ces points.

### ***Il faut poursuivre la modernisation du cadre institutionnel des agences de supervision***

Le 24 janvier 2003, les pouvoirs publics ont présenté un Livre blanc sur la modernisation des agences de supervision (*tilsyn*), dans le cadre de la stratégie générale de modernisation du secteur public. L'un des aspects à considérer est l'intervention ministérielle : en effet, les décisions de nombreuses agences peuvent actuellement être contestées auprès du ministère concerné. Une autre question importante est la séparation entre la fonction de réglementation et la fonction commerciale. Ainsi, depuis sa privatisation, le gestionnaire des aéroports (Avinor) continue d'exercer une fonction de réglementation, même s'il est

désormais une entreprise commerciale. Ce rôle doit être transféré à un organisme de réglementation public distinct.

### ***La qualité de la réglementation doit être améliorée à l'échelon local***

Les principales responsabilités des administrations locales dans la mise à disposition des services publics soulèvent la question de la capacité de réglementation à cet échelon. Les administrations locales ont-elles les moyens de mener à bien leurs missions? La faible qualité de la réglementation locale suscite des interrogations, et il est nécessaire de définir des orientations à l'intention des autorités locales sur les moyens d'améliorer les normes en la matière. Dans ce domaine, comme ailleurs dans le secteur public, une réglementation plus efficace permettrait d'atténuer les pressions qui pèsent sur les dépenses publiques. Plusieurs initiatives ont déjà été lancées, telles que la base de données KOSTRA, qui procède à des comparaisons entre les services municipaux. Il ne faut pas s'arrêter là.

## **Conclusion**

Par rapport aux autres membres de l'OCDE, la Norvège dispose d'une structure économique et sociale très solide à maints égards, surtout sur le plan macroéconomique. L'abondance de ses ressources pétrolières et gazières lui confère une place dans le club des pays les plus riches, mais la gestion efficace de son économie contribue également à cette réussite. Les autres pays largement dotés en ressources naturelles ne font pas tous aussi bien. Parallèlement, la Norvège prend de plus en plus conscience de la nécessité d'assurer son avenir, car la production de pétrole diminue et les réserves s'épuisent. Son budget 2003 reflète ce débat. Quelles sont les perspectives à long terme? Quand et comment procéder à des ajustements pour léguer une économie forte et une société équitable aux générations futures, tout en répondant aux besoins croissants d'une population qui vieillit rapidement? L'État a déjà lancé plusieurs réformes importantes, notamment la refonte du cadre budgétaire et de la gestion du secteur public. La question délicate qui se pose maintenant est peut-être de savoir non pas si, mais quand, des changements et des réformes supplémentaires doivent être décidés afin de garantir au pays un avenir confortable. L'enthousiasme pour le changement est en train de retomber, car le pétrole continue de générer de substantielles recettes publiques et l'absence totale de crise n'incite pas la classe politique et la population à soutenir la réforme. Pourquoi ne pas attendre à demain, pensent certains ?

En réalité, les arguments en faveur d'un changement dès aujourd'hui sont solides. Premièrement, c'est la stabilité actuelle de l'économie norvégienne tout autant que sa croissance à venir qui est en jeu. Du fait des recettes pétrolières, la politique macroéconomique et budgétaire du pays vise nécessairement à préserver la stabilité globale et à maîtriser la hausse des dépenses publiques. Elle doit être complétée par des réformes de la réglementation, destinées notamment à améliorer l'efficacité d'un secteur public très vaste. C'est aussi un moyen de faire face aux pressions pour un relèvement de la qualité des services qui est bien préférable à l'augmentation des budgets. Les faits le montrent. Le budget consacré aux deux services publics clés que sont l'éducation et la santé est déjà considérable par rapport à la moyenne internationale, mais les résultats sont, eux, moyens.

Deuxièmement, des réformes sont essentielles pour améliorer la performance générale de l'économie de la Norvège continentale, qui n'est pas remarquable. Puisque les coûts unitaires de main-d'œuvre comptent parmi les plus élevés de la zone OCDE, l'amélioration de la compétitivité du pays à l'international passe par une croissance

relativement forte de la productivité. Cette amélioration pourrait se concrétiser si des réformes plus vigoureuses étaient engagées sur les marchés des produits, du travail et des capitaux. Un cercle vertueux est à portée de main : un relèvement des performances du secteur exposé à la concurrence faciliterait la transition de l'économie pétrolière vers une économie plus largement axée sur les exportations « traditionnelles » de produits non pétroliers.

Ces deux enjeux – l'efficacité du secteur public et la vitalité de l'économie continentale – se rattachent à une question clé : la participation de l'État. Le débat sur l'orientation à prendre (dans quelle proportion réduire cette participation?) est crucial et voit s'affronter deux points de vue quant à la capacité potentielle du secteur privé norvégien de réaliser les objectifs de politique publique. Il conviendrait, d'une manière générale, de privatiser les activités commerciales qui n'ont pas de lien avec les fonctions de service public.

Troisièmement, il faut agir dès maintenant pour faire face aux engagements à venir au titre des retraites, plutôt que d'attendre que la situation ne dégénère en crise. En effet, les projections établies par les pouvoirs publics montrent clairement que les recettes pétrolières ne seront pas suffisantes pour tenir ces engagements.

Pour l'heure, la Norvège aborde la question des réformes de manière non systématique et sans schéma global. Plusieurs grandes initiatives axées sur le secteur public ont été lancées et certains aspects stratégiques, notamment la participation de l'État, sont mis en évidence, mais il semble que les avancées soient souvent difficiles et que la dynamique des réformes (qui existait au début des années 90) s'essouffle. Le débat sur la participation de l'État révèle un net clivage entre ceux qui feraient davantage confiance au marché et ceux qui souhaitent que l'État continue de jouer un rôle important. Cependant, le champ est vaste pour de nouvelles réformes favorisant la stabilité et la croissance actuelles et futures. La Norvège peut en outre s'appuyer sur les meilleures pratiques d'autres pays qui ont entrepris des réformes plus poussées et expérimenté différentes approches. Face au changement, le souhait de pérenniser une action publique visant l'équité, un haut niveau de protection sociale et la solidarité régionale est réel et légitime, mais, si la volonté politique est présente, des réformes conçues avec soin peuvent y répondre.

## PARTIE II

# Politiques et réalisations en matière de réglementation



PARTIE II  
*Chapitre 2*

## **Gouvernance de la réglementation\***

\* Le rapport de référence utilisé pour préparer ce chapitre est disponible à l'adresse [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Contexte et historique

### ***En Norvège, la gouvernance de la réglementation met l'État au premier plan, mais subit l'influence de ses richesses pétrolières***

Deux facteurs ont façonné la gouvernance de la réglementation de la Norvège. Tout d'abord, son socle est le modèle nordique, qui met l'accent sur le rôle central de l'État dans l'économie et la société. Au regard des normes internationales, le secteur public et les dépenses publiques ont une ampleur particulière qui s'explique par deux grands objectifs nécessitant un large soutien et sous-jacents à l'activité de l'État. Le premier objectif est de garantir un système de sécurité sociale développé et universel de grande qualité. Le deuxième consiste à soutenir la décentralisation dans un pays assez vaste, qui s'étend au-delà du cercle polaire et affiche une topographie difficile, pour une population de seulement quatre millions et demi d'habitants. Le processus décisionnel est marqué par la recherche du consensus, une participation massive, un gradualisme et un pragmatisme certains, et soutenu par la confiance réciproque des pouvoirs publics et des citoyens.

En second lieu, la Norvège est unique dans le contexte nordique en raison de ses immenses richesses en pétrole et en gaz naturel. La production pétrolière et gazière représente près du quart de son PIB. Cette richesse est gérée avec précaution afin de favoriser aujourd'hui une économie florissante, mais aussi de satisfaire les besoins futurs liés au vieillissement de la population. Le pays est confronté à un défi : de par l'existence d'une telle richesse, de sa bonne gestion et de l'absence corrélative de toute crise économique prévisible (moteur fréquent de la réforme), il est difficile de justifier et de faire accepter des mutations et des réformes allant au-delà des efforts déjà consentis.

### ***Certaines initiatives réformatrices importantes visant le secteur tant public que privé ont été prises au cours de ces dernières années***

Certaines initiatives importantes ont été prises au cours des 20 dernières années. Tout d'abord, de grandes réformes ont été mises en place dans les années 80 et au début des années 90, en grande partie en réaction à la crise bancaire de cette période et à l'entrée en vigueur en 1994 de l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE), qui a favorisé l'intégration de la Norvège dans le marché intérieur de l'Union européenne. L'objectif était d'accroître l'efficacité des marchés de capitaux et de produits et d'augmenter la croissance économique. Parmi les actions menées, on peut citer la déréglementation du marché du logement, l'introduction de l'écofiscalité, la réforme des impôts sur les entreprises et les capitaux, la réforme des marchés du crédit et des changes, la déréglementation du marché de l'électricité, le réexamen de la politique de la concurrence, la refonte de la législation applicable aux marchés publics et la déréglementation progressive des télécommunications.

En second lieu, le secteur public a subi des réformes visant à améliorer son efficacité et son adaptabilité. La flexibilité du budget et de la gestion a été accrue. Différents moyens (chartes de service, évaluation comparative des services municipaux, objectifs de réalisations liées au budget), ont permis d'inciter les organismes publics à placer l'utilisateur

au centre de leur action. Comme nous le verrons plus tard, il convient de renforcer et de parachever ce travail en ce qui concerne notamment les services fournis localement. Le programme *Moderniser le secteur public en Norvège* mené par le ministère du Travail et de l'Administration publique est une initiative récente (janvier 2002) qui regroupe environ 200 sous-projets (encadré 6). Un comité interministériel a ensuite été créé pour appuyer la mise en œuvre de ce programme. Un Livre blanc sur les organismes de supervision (tilsyn) a été présenté au Parlement en janvier 2003.

Troisièmement, la Norvège a rendu prioritaire l'examen, l'abrogation et la consolidation des réglementations superflues. Plusieurs séries d'examens ont été menées depuis 1963. La plus récente date de 2002 et a conduit à l'abrogation d'environ 10 % de l'ensemble des réglementations nationales d'application. Toutefois, ces examens ont dominé l'activité de réglementation aux dépens de questions de qualité réglementaire plus

### Encadré 6. **Moderniser le secteur public en Norvège**

L'objectif principal du programme est davantage tourner le secteur public vers l'utilisateur, de le rendre plus efficace et de le simplifier en recourant essentiellement à la délégation intra-étatique et à la décentralisation au plus proche de l'utilisateur. Les buts visés sont les suivants :

- Un secteur public moins complexe.
- Des services publics adaptés aux besoins individuels.
- Un secteur public efficient.
- Un secteur public qui favorise la productivité et l'efficacité.
- Une politique de ressources humaines accueillante et motivante.

Plusieurs engagements en matière de politique de la réglementation sont intégrés au programme et à ses sous-projets :

- Consolider et réduire les participations de l'État dans les entreprises.
- Faire clairement la distinction entre les différentes responsabilités de l'État : administration, financement, prestation de services.
- Renforcer les instances publiques de supervision, s'assurer de l'excellence de leurs compétences et les rendre plus indépendantes du pouvoir central.
- Renforcer l'Autorité de la concurrence par la mise en œuvre d'un plan d'action garantissant des conditions équitables de concurrence.
- Créer à l'intention de l'utilisateur des guichets administratifs uniques transcendant les découpages en organismes et les niveaux administratifs
- Utiliser le principe de la caducité automatique des règlements.
- Simplifier les lois et règlements (voir encadré 11).
- Imposer des estimations de coût total en matière d'appels d'offres, d'enquêtes et de réorganisations majeures des prestations de services.
- Accorder davantage de délégation, de décentralisation et d'indépendance aux fournisseurs des communes et des comtés en ce qui concerne leur organisation, leurs services et l'impact sur leur niveau de recettes.
- Recourir davantage au financement sur la base des réalisations, spécialement dans le contexte des principes « choix de l'utilisateur » et « l'argent suit l'utilisateur ».

larges et des besoins institutionnels de bonne gouvernance de la réglementation. De surcroît, la production de réglementations reste importante (sur fond, il est vrai, de transposition des lois communautaires).

Quatrièmement, le gouvernement s'est attaqué au problème important des participations de l'État – qui restent fréquentes et continuent de concerner de nombreuses activités commerciales. Reconnaisant le conflit d'intérêt entre l'État propriétaire et l'État organisme de réglementation de nombreux secteurs (sachant qu'il est essentiel pour le bon fonctionnement des marchés que la réglementation soit appliquée de manière neutre et ne favorise pas les entités nationalisées), les pouvoirs publics ont transféré au ministère du Commerce et de l'Industrie la propriété de la plupart des activités commerciales rattachées aux ministères de tutelle. Cela dit, Statoil, de loin la plus grande entreprise nationalisée, reste contrôlée par le ministère du Pétrole et de l'Énergie. En 2002, un Livre blanc intitulé *Réduction et amélioration des participations de l'État*, a proposé un certain nombre de mesures, dont la réduction des participations, mais des éléments importants de ce plan n'ont pas reçu l'aval du Parlement.

Il faut aussi mentionner les dispositions prises sous l'égide du ministère du Travail et de l'Administration publique en faveur de formations ouvertes aux fonctionnaires (mais la fonction territoriale n'est pas encore concernée) sur, notamment, les questions de réglementation. Même si les aspects juridiques sont privilégiés, ces formations abordent des éléments importants de la réglementation, au nombre desquels figurent en particulier les possibilités extraréglementaires et les AIR.

### **Mais la volonté de travailler aux nécessaires améliorations de la gouvernance de la réglementation semble faible**

La tradition norvégienne en matière de gouvernance de la réglementation, d'inspiration nordique, conjuguée à la richesse pétrolière du pays, ne facilite ni un engagement fort, ni l'enthousiasme, ni un sentiment d'urgence à l'égard de grandes mutations. Son attachement et sa confiance en l'État en tant qu'acteur majeur rend la Norvège réticente aux réformes des frontières entre État et marché, comme le souligne la controverse sur le Livre blanc consacré aux participations publiques. Dans le même temps, la gouvernance de la réglementation, fondée sur une approche nordique traditionnelle, reste quelque peu inflexible et fragmentée. En dépit de l'existence de nombreux outils de réglementation de qualité tels que le guide de l'Analyse d'impact de la réglementation (AIR), maints travaux de réglementation souffrent d'un manque de coopération et de cohérence entre les acteurs publics, et le consensus décisionnel institutionnalisé suscite un relatif désintérêt à l'égard des éléments concrets d'optimisation. Globalement, l'aptitude des pouvoirs publics à satisfaire la demande croissante du public en matière de services aussi essentiels que l'éducation et la santé en a souffert.

## **Politique de la réglementation**

### **Il existe plusieurs guides fiables mais aucune politique globale de promotion de la qualité de la réglementation**

Les politiques actuelles couvrent de nombreux aspects de la qualité de la réglementation tels qu'ils sont énoncés dans la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995, et dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997. Les *Instructions pour les études et rapports officiels* remontent à 1985 et ont été révisées depuis. Cette pierre angulaire de l'action publique fixe les conditions des préparatifs législatifs et des rapports établis par les

comités préparatoires et les groupes de travail, sans omettre la nécessité de consulter et de tenir compte des principales répercussions de la réglementation. Au-delà des prescriptions générales, aucune approche spécifique n'est imposée, et aucune sanction ne s'applique si les textes ne sont pas suivis. Les *Instructions* s'accompagnent d'une liste de contrôle de 1994 tirée des normes de l'OCDE (encadré 7). Des *documents d'orientation* facultatifs sont disponibles dans plusieurs ministères pour les évaluations d'impact. Le ministère de la Justice publie des directives sur les *techniques et les préparatifs législatifs* qui exhortent elles aussi les organismes de réglementation à envisager un examen de leurs textes.

#### Encadré 7. Liste de contrôle de 1994 applicable aux nouvelles réglementations de la Norvège

##### Partie I – Questions générales

1. Définir le problème.
2. Voulons-nous trouver une solution au problème?
3. Est-il possible de résoudre le problème – et si oui, qui devrait s'en charger?
4. Quelles mesures/quel ensemble de mesures peut-on appliquer avec le maximum de chances de résolution du problème?
5. Qu'impliquent les obligations nationales et internationales établies et planifiées auxquelles nous avons souscrit?
6. Quels sont les effets financiers, administratifs et concrets de la mesure envisagée?

##### Partie II – À propos des réglementations

7. Comment faudrait-il formuler une réglementation?
8. Comment une telle réglementation doit-elle être administrée, sanctionnée et appliquée?
9. Dans quelle mesure la réglementation sera-t-elle respectée?
10. Si la réglementation est recommandée : que faudra-t-il prévoir en termes de publicité, d'information et de mise en œuvre? Quand la réglementation devra-t-elle être évaluée?

Ces politiques et initiatives ne sont liées entre elles par aucune déclaration générale en matière de politique de la réglementation. Les efforts se répartissent entre les différents ministères et organismes sans coordination. La qualité de la réglementation est moins une politique voulue qu'un ensemble accessoire d'éléments de réforme du secteur public tels que l'allègement des obligations des entreprises. Cette situation contraste avec celle de nombreux pays de l'OCDE (comme le Royaume-Uni et le Canada) qui ont adopté une politique explicite de qualité de la réglementation.

## Institutions chargées de la réglementation

### **Un certain nombre d'institutions gouvernementales œuvrent, en général indépendamment les unes des autres, en faveur d'une réglementation de qualité**

Pour garantir la bonne gestion de la réglementation, les pays doivent en soutenir les institutions et mécanismes sans se contenter d'édicter les principes d'une bonne qualité réglementaire. Reflet de la disparité de ces principes, ce rôle est réparti en Norvège entre plusieurs institutions gouvernementales centrales, dont quatre ministères de premier plan.

Le *ministère du Travail et de l'Administration publique* est responsable des *Instructions*. Toutefois, outre l'absence de sanctions en cas de non-respect de ces dernières, nul n'est chargé de promouvoir leur utilisation. Quant aux activités en matière de politique de la réglementation du ministère, elles ont récemment été déléguées à *Statskonsult*, une agence autonome. Le ministère dirige également le *Comité gouvernemental pour la modernisation et la simplification* (composé de membres du gouvernement), qui coordonne et encadre le programme intitulé *Moderniser le secteur public*. Le *ministère des Finances* joue un rôle important en raison de ses responsabilités en matière de politique budgétaire et économique. Les *Instructions* imposent de le consulter pour toute réglementation qui pourrait affecter le budget ou l'organisation de l'État, ou avoir d'importantes conséquences socio-économiques. Il prête particulièrement attention à la réglementation susceptible d'affecter le budget, les structures ou les marchés de produits. Le *ministère du Commerce et de l'Industrie* est responsable de la question de la charge réglementaire subie par les entreprises. Il fournit une aide aux autres ministères par le biais de ses Lignes directrices applicables à l'estimation de l'impact sur les entreprises (qui sont peu utilisées) et prône le dialogue avec les entreprises par le truchement d'un forum des associations professionnelles. Il envisage également de mettre en place des groupes témoins d'entreprises et a créé en 2002 un groupe de travail consacré à l'analyse des impacts sur les entreprises. Le *ministère de la Justice* doit s'assurer de la qualité technique et juridique des lois et donne son avis aux autres ministères sur les textes qu'ils préparent. Les projets de loi sont soumis à son examen technique. En 2002, l'examen critique des textes d'application des lois a incité à recommander que ce ministère contribue également à leur préparation.

D'autres instances gouvernementales jouent un rôle plus ou moins marginal. Le cabinet du Premier ministre ne fait rien de plus que coordonner la planification prévisionnelle du processus législatif. Le *gouvernement* est souvent impliqué dans le processus de réglementation – vraisemblablement trop, dans la mesure où les lignes directrices actuelles encouragent les ministres à s'intéresser aux travaux des autres ministères et qu'il n'existe aucun système permettant de faire ressortir les problèmes les plus importants. Le *cabinet de l'Auditeur général* a toutefois étendu ses activités à des audits de performance qui permettent de savoir si les objectifs de l'action publique ont été atteints et qu'il effectue parfois de sa propre initiative (par exemple, il a publié des rapports sur le marché de l'électricité et sur l'administration du Fonds pétrolier). Le Parlement joue un rôle indépendant qui peut fréquemment être contraignant pour le gouvernement (bien souvent, celui-ci n'est pas majoritaire au Parlement), et ses commissions peuvent être très actives même s'il s'agit alors plus de politique que de qualité de la réglementation. Les *Commissions* composées de partenaires sociaux (pouvoirs publics, entreprises et syndicats) et autres acteurs (ONG, experts) sont largement utilisées pour préparer des rapports sur les projets de mesures.

Il en résulte une approche fortement décentralisée par laquelle les ministères jouissent d'une considérable autonomie en ce qui concerne le processus de réglementation. Même si plusieurs ministères se lancent dans des initiatives transversales visant à améliorer la qualité de la réglementation, il n'existe pas, à la différence de nombreux pays de l'OCDE (encadré 8), d'instance centrale ou d'objectif central susceptible d'y contribuer.

### Encadré 8. **Entités centrales chargées de la qualité de la réglementation : expériences de l'OCDE**

Des mécanismes de gestion et de suivi des réformes au sein de l'administration sont nécessaires pour mener à bien la réforme de la réglementation, respecter les délais et éviter le recours à la surréglementation. Soumis à des pressions contradictoires, les ministères ont souvent du mal à s'auto-réformer, et il faut privilégier les approches cohérentes et systématiques dans l'ensemble de l'administration pour que la réforme soit générale. Cela suppose d'attribuer clairement certaines responsabilités et certains pouvoirs aux principaux ministères du gouvernement.

L'expérience des pays de l'OCDE laisse à penser que les entités centrales de surveillance sont plus efficaces si elles sont :

- Indépendantes des organismes de réglementation (c'est-à-dire dégagées de toute mission de réglementation spécifique).
- Respectueuses d'une politique de réglementation bien définie et soutenue au niveau politique.
- Horizontales (c'est-à-dire transversales par rapport aux instances gouvernementales).
- Dotées d'un personnel spécialisé (c'est-à-dire informé et capable de porter des jugements indépendants).
- Liées au siège de l'autorité administrative et budgétaire (agence centrale, ministère des Finances).

Les entités centrales de surveillance doivent aussi avoir des responsabilités et des autorités explicites pour gérer et suivre la réforme au sein de l'administration. La mission des entités centrales chargées de la qualité de la réglementation dans les pays de l'OCDE comporte généralement les quatre tâches suivantes :

- Fournir des conseils et un soutien aux ministères et autorités de réglementation.
- Mettre à l'épreuve les pratiques des autorités de réglementation, ainsi que leur conformité à la politique de la réglementation et à ses instruments (AIR, consultation du public, utilisation de substituts aux approches autoritaires).
- Prôner une plus ample réforme de la réglementation.
- Évaluer les performances de la politique de la réglementation, de ses dispositifs et de ses mesures.

Source : OCDE (2002), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, Paris.

## Les dimensions locale et communautaire

### **L'échelon local fournit d'importants services publics et l'efficacité de sa réglementation nécessite une attention particulière**

La qualité de la réglementation est importante à tous les échelons de l'action publique : l'impossibilité de mener à bien une réglementation efficace à un niveau peut miner les efforts orchestrés à d'autres niveaux. La Norvège est un État unitaire doté de trois niveaux de gouvernement : l'administration centrale, les 19 comtés et les 434 communes. Ces dernières varient considérablement en taille, de 5 000 à 50 000 habitants. C'est le Parlement qui répartit les responsabilités entre les échelons. Toutefois, le contrôle exercé par l'État sur les activités locales est fort, et les ministères jouent un rôle important. Un

gouverneur représente les autorités centrales dans chaque comté. Pour conserver ou attirer des habitants dans les zones reculées, l'État impose des normes exigeantes en matière de prestation de services publics de base (particulièrement l'éducation primaire, la santé, et les soins aux personnes âgées). De ce fait, les collectivités locales ont un pouvoir de réglementation limité même si elles sont chargées de la plupart des services publics (encadré 9).

#### **Encadré 9. Partage des responsabilités entre les différents échelons administratifs**

En termes de prestation de services, l'État est responsable de l'enseignement supérieur et des universités, du système de sécurité sociale, de la défense, du réseau routier national, des chemins de fer, des dispositifs de formation du marché du travail, de la justice et des forces de police, des prisons, de la politique étrangère et, depuis 2002, des hôpitaux.

Les comtés sont responsables du second cycle des établissements d'enseignement secondaire, de la formation professionnelle, des institutions de santé pour enfants, des établissements de soins aux drogués et alcooliques, des routes du comté, du transport public local et des musées.

Les municipalités sont responsables des écoles primaires et du premier cycle des établissements d'enseignement secondaire, des crèches et jardins d'enfants, de la protection de l'enfance, des soins de santé primaires, des soins aux personnes âgées et aux handicapés, des bibliothèques publiques, des services d'incendie, des ports, des routes municipales, de l'approvisionnement en eau, des eaux usées, du ramassage et de l'élimination des ordures, et du plan communal d'occupation des sols.

Les dépenses des collectivités locales s'élèvent à 30 % des dépenses des administrations publiques. La fonction publique territoriale représente environ un cinquième de la population active, et 60 % des effectifs de la fonction publique.

Cette répartition des responsabilités donne cependant lieu à de vifs débats liés à la question (non spécifique à la Norvège) du financement. Il existe des tensions non résolues entre d'une part le financement et le contrôle assurés par l'État, et d'autre part la responsabilité politique des collectivités locales. Ces dernières ont endossé davantage de responsabilités au cours de la décennie écoulée, et un Livre blanc publié par le gouvernement en 2002 a proposé une plus grande décentralisation prenant la forme d'un allègement des réglementations centrales imposées et d'un renforcement du pouvoir des comtés en matière de développement régional. À l'évidence, cela pose le problème des capacités de réglementation au niveau local. La piètre qualité des réglementations locales ne laisse pas de préoccuper, et il semble nécessaire d'aider les échelons locaux à rehausser cette qualité (un travail en partie rempli par les lignes directrices du ministère de la Justice). Des changements plus profonds semblent nécessaires en matière, entre autres, de financement.

Les dépenses des collectivités locales sont principalement financées par des subventions centrales et une redistribution de l'impôt, dont les taux maximal et minimal sont imposés par le Parlement. En pratique, presque toutes les autorités locales imposent au taux maximal, ce qui est générateur de dépenses inefficaces. Une péréquation conséquente des fonds entre les communes les plus et les moins riches est assurée par les autorités centrales. La faiblesse des incitations à l'efficacité des dépenses peut déboucher

sur un mélange d'instruments budgétaires et réglementaires inapte à la mise en œuvre réussie des politiques publiques. Plutôt que de dépenser davantage, on peut avec profit mieux réglementer. La base de données KOSTRA, opérationnelle depuis 2001, fournit des évaluations et des comparaisons de la disponibilité, des prix et les coûts de nombreux services municipaux, ce qui permet aux communes de dépister les meilleures offres.

Des mécanismes de coopération existent entre les collectivités locales, et entre celles-ci et l'administration centrale. La coopération entre municipalités est limitée par l'absence de systèmes de compensation pour les tâches entreprises. Une plus grande coopération a lieu dans le domaine technique, par exemple pour l'élimination des déchets, et dans le secteur de l'énergie via la copropriété des centrales électriques. Plusieurs mécanismes ont pour objectif de garantir la coordination des projets de réglementation concernant les collectivités locales (il existe ainsi des réunions formelles régulières réunissant autorités centrales et locales), ainsi que la diffusion pour commentaire des projets particulièrement importants au niveau local. Point peut-être le plus important, un dialogue informel soutenu et continu existe entre tous les niveaux et sur tous les sujets.

### **L'intégration de la Norvège au marché intérieur de l'Union européenne a une influence importante sur l'économie et nécessite un meilleur traitement**

L'adhésion de la Norvège à l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) en fait un membre du marché intérieur de l'Union européenne – sauf pour la pêche et l'agriculture. La Norvège doit donc se conformer à la législation communautaire applicable, ce qui représente une tâche colossale lourde de conséquences. Depuis 1994, près de 4 000 règlements européens ont été transposés dans le droit norvégien. En moyenne, plus de 230 actes législatifs européens ont été produits chaque année entre 1999 et 2001. La transposition souffre d'un très léger retard, mais les délais de mise en œuvre varient selon le texte entre deux à trois mois et plusieurs années.

La Norvège (à l'instar d'autres pays de l'EEE/AELE) n'est en mesure d'exercer qu'une influence limitée sur l'élaboration de la législation communautaire. La Commission de l'UE consulte toutefois les experts norvégiens dès le début de son travail, et la Norvège peut participer à la plupart des comités qui supervisent la législation existante et évaluent les besoins de changement. Un comité de l'EEE (le Comité conjoint de l'EEE) permet aux pays membres de l'EEE/AELE de soulever les problèmes relatifs aux nouveaux projets législatifs communautaires, et le Conseil ministériel de l'EEE se réunit deux fois par an. Le système de la Norvège visant à tirer profit de ce contexte quelque peu contraignant repose sur les lignes directrices émises par le cabinet du Premier ministre. Ces lignes directrices stipulent le processus interne de coordination du gouvernement pour les questions ayant trait à l'EEE. Les *Instructions* ne s'appliquent pas à la législation de l'EEE, mais les ministères préparent « des notes d'orientation » qui doivent obligatoirement comprendre une évaluation de l'impact de la législation proposée. Le Parlement est tenu informé; comme dans les pays de l'UE, il a tendance à s'intéresser essentiellement aux questions litigieuses.

Le gouvernement reconnaît également la nécessité d'une nette amélioration de la prise en compte des travaux de l'EEE, et notamment de la participation aux étapes préparatoires, du dialogue avec les groupes concernés et de la mise en œuvre. La tradition décisionnelle nordique met l'accent sur la concision de la loi (les détails étant l'affaire des travaux préparatoires et des lignes directrices), ce qui contraste avec l'usage communautaire consistant à prôner le détail et la précision. Les pouvoirs publics envisagent d'élaborer un nouveau guide destiné à améliorer la mise en œuvre. Les

entreprises norvégiennes sont soucieuses de la qualité et des délais d'obtention de l'information fournie par le gouvernement, tant pour ce qui concerne les projets de lois que leur application ultérieure. Elles comptent principalement sur leurs propres réseaux pour de telles informations. Par exemple, elles n'ont généralement pas accès aux notes d'orientation.

### **La coopération nordique est importante pour aider la Norvège à peser sur l'évolution de l'UE**

Les pays nordiques partagent une identité supranationale enracinée dans leur histoire politique et leurs similitudes culturelles. Ils coopèrent par le biais de deux institutions principales : le *Conseil nordique*, forum des Parlements nationaux, et le *Conseil des ministres*, forum ministériel. Les résultats les plus significatifs de cette coopération sont l'établissement d'une Union des passeports (1952) et d'un marché du travail nordique commun (1954). Jusqu'au début des années 70, cette approche était considérée comme se substituant à la coopération communautaire. À l'heure actuelle, le système prône principalement la coopération culturelle. Toutefois, la coopération nordique est importante pour la Norvège comme moyen de rester proche de l'évolution de l'UE par le biais des États nordiques membres de l'UE.

## **Transparence de la réglementation**

### **Le panachage d'approches formelles et informelles convient bien au contexte norvégien, la transparence correspond aux meilleures pratiques de l'OCDE, mais quelques lacunes subsistent**

La transparence est l'un des piliers de l'efficacité de la réglementation – c'est-à-dire de son adéquation à l'objectif assigné. Tâche ardue, elle se décompose en procédures nombreuses : processus normalisés de création et de modification des réglementations, consultation des parties intéressées, communication efficace de la loi, rédaction en termes clairs, publication et codification destinées à rendre les textes accessibles, contrôles de la discrétion de l'administration, procédures de mise en œuvre et d'appel efficaces.

La transparence des processus décisionnels se fonde sur la *Loi sur l'administration publique* de 1967, en vertu de laquelle, d'une part, les « groupes intéressés et concernés » ont la possibilité d'exprimer leur opinion avant qu'une réglementation ne soit émise et, de l'autre, les réglementations doivent avoir été publiées au *Journal officiel* pour pouvoir être invoquées. La *Loi sur la liberté de l'information* de 1970 donne aux citoyens un droit d'accès à tout document de l'administration publique. Les *Instructions* et les lignes directrices du ministère de la Justice applicables en matière législative contiennent des prescriptions plus détaillées.

La transparence en termes de consultation du public permet aux parties intéressées de collaborer à la mise en forme de la réglementation, donne aux organismes de réglementation des informations précieuses sur les coûts et les avantages potentiels ainsi que sur les perspectives en termes de respect et d'application de la réglementation, et constitue un filet de sécurité qui permet d'éviter l'appropriation de la réglementation par des groupes d'intérêt particuliers. La consultation doit être entièrement intégrée au processus de réglementation.

La Norvège panache les dispositions formelles et informelles. Les *Instructions* et la *Loi sur l'administration publique* stipulent la procédure formelle d'information et de recueil des commentaires. Les projets de réglementations doivent être transmis à toutes les

parties concernées, et les documents sont disponibles sur papier ou Internet. Les consultations doivent durer au moins six semaines et, normalement, trois mois au plus (sauf si le ministre en décide autrement à titre exceptionnel). En fait, plus de 75 % des consultations examinées par le ministère du Travail et de l'Administration publique en 1997 ont été achevées en moins de trois mois et plus d'un quart en moins de six semaines (sans accord ministériel). Les observateurs ont noté plusieurs cas de consultation précipitée sur des sujets très controversés tels que la récente réforme des hôpitaux. Mais dans nombre de ces cas, c'est un consensus entre les différents protagonistes politiques qui a ouvert la voie à un processus décisionnel parlementaire rapide. Le ministère a pris des mesures de sensibilisation aux prescriptions applicables, même s'il n'y a aucune preuve que les violations – qui peuvent traduire l'obtention d'un consensus – soient délibérées. D'utiles consultations informelles (par exemple d'experts) ont souvent lieu. Un *Comité de liaison* des partenaires sociaux se réunit deux fois l'an pour des discussions informelles. Il est clair que cet aspect informel, cette confiance mutuelle et les liens étroits qu'entretiennent les organismes de réglementation et les parties prenantes jouent un rôle important. Cependant, la crédibilité et la légitimité du processus de consultation peuvent être entamées si les procédures formelles sont court-circuitées.

Une planification prévisionnelle – publication des projets de réglementations futures – est également assurée (comme dans la plupart des pays de l'OCDE). Le cabinet du Premier ministre prépare deux fois par an un catalogue des projets de lois et des rapports destinés au Parlement. Ceux-ci sont publics et facilement accessibles sur le portail Internet gouvernemental. Les ministères peuvent aussi faire part de propositions, mais cette démarche n'est pas soumise à des conditions de forme ou à des pratiques communes. Le budget national et le programme gouvernemental quadriennal fournissent une vue d'ensemble des réformes imminentes et des priorités politiques. Tout changement de gouvernement donne lieu à une déclaration de politique générale.

La *transparence de la communication* est un autre pilier de l'efficacité des pratiques en matière de réglementation. L'existence et le contenu des lois doivent être connus et les citoyens doivent disposer des informations qui les aideront à les respecter et les utiliser. La Norvège utilise divers outils à cet effet. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'ensemble des lois et règlements doit être publié (au Journal officiel) et peut être consulté sur un site Internet gratuit qui contient d'autres informations – par exemple les décisions de justice – ainsi qu'un registre du droit des affaires. Les registres du Brønnøysund (encadré 12) sont également importants. Les ministères responsables doivent informer les parties concernées des réglementations nouvelles ou modifiées. Les lignes directrices du ministère de la Justice conseillent de recourir à un langage clair et précis.

L'adoption et la publication d'une loi définissent le cadre qui doit permettre d'atteindre un objectif fixé à l'action publique. Mais *la mise en œuvre effective de la loi, son observation et son exécution* sont essentielles pour réellement atteindre l'objectif. Un mécanisme de correction des abus de la réglementation doit exister à la fois comme garantie démocratique et comme vecteur d'améliorations.

L'évaluation *ex ante* du respect de la réglementation fait de plus en plus partie du processus de réglementation des pays de l'OCDE. L'assistance prévue en Norvège – liste de contrôle et conseils concernant les AIR – souligne la nécessité de prendre en compte ce respect dès l'élaboration de la réglementation. Par exemple, il est dit que les réglementations ne doivent pas être adoptées si leur observation semble improbable.

Néanmoins, celle-ci n'est pas systématiquement surveillée (il en va de même dans la plupart des pays de l'OCDE), même si certaines agences comme l'Autorité norvégienne de contrôle de la pollution y pourvoient publiquement. Toutefois, il semble que la réglementation soit généralement bien respectée. L'aspect de l'exécution est également souligné dans les conseils fournis, mais en l'absence de politique générale, chaque ministère (comme pour les questions de respect) conserve l'initiative. Cela dit, les aspects tels que la base légale des enquêtes se ressemblent, et la coordination interministérielle est patente.

Les conditions de l'examen des décisions administratives sont clairement et fermement établies. La notification des décisions administratives doit donner des précisions sur le droit d'appel, le délai (trois semaines), l'instance d'appel et les procédures à suivre. C'est en général le ministère de tutelle qui tranche, en appel, les décisions des agences et organismes de réglementation de son ressort. Un réexamen judiciaire peut également être lancé soit pour abus de pouvoir, soit sur la validité même de la réglementation. Il n'existe pas de tribunaux spéciaux. La justice peut statuer sur un grand nombre de problèmes, dont notamment la base légale, l'interprétation de la loi et la violation de procédures. De manière plus générale, elle peut aussi examiner la constitutionnalité de toutes les lois invoquées dans une affaire. Un *Médiateur parlementaire* est également en place depuis 1963 (son équipe actuelle compte 36 personnes). Chacun (y compris un étranger) peut le saisir après épuisement de tous les recours administratifs. Si ses décisions n'ont aucun caractère obligatoire, elles sont généralement suivies. En 2001, il a enregistré 2 214 plaintes et en a rejeté 998.

## Solutions de substitution non réglementaires

### **La Norvège recourt déjà volontiers à des solutions de substitution non réglementaires et pourrait les utiliser encore davantage**

L'utilisation de nombreux mécanismes, ne se limitant pas aux contrôles traditionnels du respect de la réglementation, permet d'optimiser l'efficacité et l'efficacé des approches retenues pour mener l'action publique à bien. Les autorités doivent être le fer de lance de cette stratégie pour surmonter une inertie et une aversion au risque latentes.

La Norvège a une forte et ancienne tradition de recours à des options autres que la réglementation autoritaire. Parmi elles figurent les instruments économiques, les accords librement consentis et l'autoréglementation, les stratégies informationnelles et la réglementation fondée sur les performances. Les consignes des autorités en matière d'élaboration de la réglementation prescrivent d'envisager le recours à des solutions non réglementaires. Le tableau 2 reprend l'ensemble des solutions de ce type déployées en Norvège, ainsi que l'ensemble des secteurs concernés, qui ne se limitent aucunement à l'environnement. On pourrait les appliquer à d'autres secteurs encore, ce à quoi pourrait contribuer un respect plus strict des consignes gouvernementales.

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'environnement est le banc d'essai principal des nouvelles approches. Les nouveaux problèmes environnementaux comme la politique climatique et la gestion des déchets ont été traités par des taxes environnementales (notamment la taxe de 1991 sur le CO<sub>2</sub>) et par des accords volontaires ou négociés. En 2002, un Livre blanc sur la politique climatique a proposé un système national de quotas négociables d'émissions de gaz à effet de serre (dont le principe a été approuvé par le Parlement). Fait intéressant, une nouvelle agence (Enova) est venue en 2002 améliorer

Tableau 2. **L'utilisation des solutions non réglementaires en Norvège**

Exemple	Résultats/effets
<b>Instruments économiques</b>	
<i>Écofiscalité.</i> Créée pour induire des mutations des activités dangereuses pour l'environnement (notamment les transports, l'utilisation de l'énergie et l'élimination des déchets).	En 2002, les écotaxes ont généré 8.5 % des recettes fiscales de l'État (soit 3.1 % du PIB). Ces incitations fiscales ont été critiquées en raison de l'octroi de nombreuses exemptions à diverses industries, qui peut réduire leur rentabilité.
<i>Taxes sur les ordures et déchets.</i> À la suite de l'amendement de la Loi sur le contrôle de la pollution qui a pris effet le 1 <sup>er</sup> février 1994, les communes sont encouragées à différencier les taxes afin de soutenir la diminution des déchets et leur recyclage.	En 1999, près de la moitié des communes pratiquaient une forme ou une autre de différenciation.
<i>Taxes liées à la santé.</i> Créées pour réduire la consommation de biens ayant des effets néfastes sur la santé (tabac, alcool, sucre, boissons gazeuses).	En 2002, les taxes liées à la santé ont généré 3.1 % des recettes fiscales de l'État (soit 1.1 % du PIB).
<i>Remboursement de consigne.</i> Créé pour les véhicules en fin de vie et pour les bouteilles et boîtes-boisson.	Les véhicules en fin de vie et les boîtes-boisson ont maintenant un taux de retour d'environ 90 %, tandis que le retour des bouteilles en plastique, parti de niveaux inférieurs, est moindre (le système de retour a en effet été récemment élargi à de nouveaux types de boissons en bouteille).
<i>Subventions.</i> Soutien à l'exploitation de nouvelles énergies renouvelables, équivalant à 50 % des taxes sur l'énergie électrique. Les investissements peuvent aussi donner lieu à une subvention directe de 25 %.	En 2001, les subventions à l'investissement (72 millions de NOK) correspondaient à la création d'une énergie éolienne d'environ 120 GWh/an, et les 110 millions de NOK octroyés aux bioénergies et autres pompes à chaleur, à la production de 328 GWh/an.
<i>Permis négociables.</i> La proposition du gouvernement consistant à introduire en 2005 un système national de quotas négociables pour les émissions de gaz à effet de serre a été approuvée, sur le principe, par le Parlement. Un large système de quotas applicable à partir de 2008, qui avait déjà été proposé par le gouvernement précédent, a également été avalisé.	Selon la proposition du gouvernement, le système devrait englober, autant que possible, toutes les émissions de gaz à effet de serre qui sont exemptées de la taxe sur le CO <sub>2</sub> (environ 30 % des émissions de gaz à effet de serre). Les quotas seront attribués sans frais (« droit acquis »). Un vaste système englobant plus de 80 % des émissions de gaz à effet de serre est envisagé pour 2008.
<i>Les quotas de pêche</i> sont transférables lorsqu'un navire n'est plus du tout utilisé pour la pêche (les « quotas individuels »), mais seulement pour certaines catégories de navires et pour une période limitée.	Le nombre de navires a été réduit de plus de 20 % dans les catégories de la flotte qui ont droit aux « quotas individuels ».
<b>Accords librement consentis et autoréglementation</b>	
<i>Pêcheries.</i> Répartition des quotas. Les quotas sont habituellement attribués aux différentes catégories de navires selon les propositions des organisations de pêcheurs. (C'est le ministère de la Pêche qui procède, formellement, à la répartition.) Les organismes de vente rendent compte des données de capture et des irrégularités à la direction de la pêche.	Haut niveau de légitimité de l'octroi de droits exclusifs de pêche à un nombre limité de pêcheurs.
<i>Industrie de recyclage et de valorisation.</i> Basée sur les accords bilatéraux par lesquels l'industrie s'engage à atteindre certains objectifs arrêtés d'un commun accord. Si les dispositifs librement consentis ne produisent pas de résultats satisfaisants, les secteurs doivent se conformer à la Loi sur le contrôle de la pollution et sont soumis au régime de sanctions qu'elle prévoit.	Le choix de la pression fiscale incite fortement le secteur à coopérer. Pour éviter qu'une nouvelle taxe ne soit mise en place, les associations d'entreprises ont signé en 1994-1995 avec le ministère de l'Environnement un accord prévoyant qu'elles établiraient leur propre système de récupération et de valorisation du plastique, du métal, du verre, des bouteilles, des emballages et du carton. Jusqu'à présent, la surveillance et le contrôle exercés par l'industrie ont évité les comportements grossièrement opportunistes.
<i>Hygiène et sécurité du travail.</i> Depuis 1992, l'employeur est entièrement responsable de la mise en œuvre des politiques d'hygiène et de sécurité au niveau de l'entreprise et de l'instauration d'un dialogue démocratique avec le personnel visant à assurer l'hygiène et la sécurité au travail.	Si les résultats sont ambigus au niveau des PME, le système a été fortement respecté par les grandes entreprises. La législation a été revue en 1997 afin de faciliter les vérifications internes au sein des PME, et a été harmonisée dans le cadre de l'AELE. De 1993 à 1996, le nombre d'entreprises ayant complètement adhéré au programme est passé de 8 à 45 %, ce qui a permis une diminution des accidents sur le lieu de travail.
<i>Le Réseau pour l'efficacité de l'énergie industrielle</i> est un programme volontaire de conservation de l'énergie industrielle. Les entreprises participantes sont tenues de mettre en place des systèmes de surveillance de l'énergie. En retour, elles bénéficient du soutien de l'État pour former des collaborateurs essentiels et effectuer des audits énergétiques. Un réseau similaire existe dans le secteur de la construction.	Le Réseau pour l'efficacité de l'énergie industrielle a été mis en place en 1989 et couvre actuellement environ 80 % de l'énergie utilisée dans le secteur industriel continental (800 entreprises). Il fournit aux industries diverses formes d'aide qui ont pour but d'améliorer l'efficacité énergétique.
<i>Médias.</i> Normes éthiques. Appliquées par l'Association norvégienne des éditeurs de journaux et l'Association norvégienne des rédacteurs en chef de journaux.	

Tableau 2. **L'utilisation des solutions non réglementaires en Norvège (suite)**

Exemple	Résultats/effets
<i>Industrie de l'aluminium.</i> Accord volontaire avec le ministère de l'Environnement pour limiter les émissions des gaz à effet de serre (signée en 1997). D'ici 2005, l'industrie doit réduire ses émissions, par unité de produit, de 55 % par rapport à 1990.	En 2000, lors de l'évaluation de l'accord, les émissions totales de l'industrie de l'aluminium ont été estimées à un peu moins de 50 % des émissions de 1990, mais la plus grosse part de la différence était déjà acquise avant la signature de l'accord.
<b>Stratégies informationnelles et fondées sur les performances</b>	
<i>Le Centre GRIP</i> (Fondation pour la production et la consommation durables). Établi en 1995 par des organismes publics et privés, le Centre GRIP a pour objet de contribuer à une meilleure écoefficacité, et ainsi à un meilleur positionnement concurrentiel des entreprises norvégiennes grâce au développement, au test et à la diffusion de méthodes qui associent développement commercial durable et capacité concurrentielle accrue.	
<i>Éco-étiquetage – Le cygne nordique.</i> Adopté en 1989, ce label environnemental librement adopté est certifié officiellement pour la Norvège, le Danemark, la Suède et l'Islande.	Selon un sondage réalisé en 1996, 80 % des Norvégiens connaissent le label et 79 % préfèrent les produits labellisés.
<i>Contrats basés sur les performances.</i> Après les modifications apportées à la Loi sur les transports en 1994, les comtés ont été autorisés à recourir aux appels d'offres pour acheter des services de transport public (autocars et ferries locaux). Les contrats basés sur les performances comportent des incitations financières au développement de produits, des prescriptions qualitatives et la possibilité de remettre le contrat en concurrence si l'opérateur ne répond pas aux attentes.	Les résultats enregistrés concluent à une baisse positive des subventions publiques.

Source : Autorités norvégiennes.

l'efficacité de l'énergie, grâce aux mécanismes de marché, en incitant aux investissements dans la conservation de l'énergie, les énergies renouvelables et le gaz naturel.

## Analyses d'impact de la réglementation (AIR)

### **En Norvège, l'analyse de l'impact de la réglementation est plus forte en théorie qu'en pratique**

L'AIR est probablement l'outil de réglementation le plus important dont disposent les pouvoirs publics, puisqu'il vise à garantir que le choix se porte sur les options de réglementation les plus efficaces et les plus efficaces. Il s'agit toutefois d'un processus ardu qui nécessite une montée en puissance progressive. Il associe de saines habitudes de consultation à l'examen rigoureux de l'impact des règles envisagées par le biais d'une estimation claire et équilibrée des coûts et avantages.

La Norvège a adopté des éléments de l'AIR relativement tôt – dès 1985 – sous la forme de prescriptions prévues dans un Décret royal, qui ont été par la suite ajustées – dans les *Instructions* – afin de donner aux ministres une importante latitude et de se recentrer sur les procédures plutôt que sur la substance. L'AIR s'applique à tous les projets de réglementation et doit débiter très tôt. Les conséquences financières, administratives ou par exemple régionales d'une réglementation doivent être étudiées. Les consignes applicables aux évaluations font l'objet d'un ensemble de documents d'orientation non contraignants provenant de divers ministères. Les prescriptions de l'AIR sont nombreuses et très fragmentées. On recense actuellement une ligne directrice pour l'analyse socio-économique et quatre lignes directrices différentes sur la façon de mener à bien diverses estimations de l'impact de la réglementation (égalité des sexes, régions, entreprises, environnement). Le côté positif est que l'AIR est une démarche précoce qui suppose d'amples consultations et comporte des outils et des lignes directrices de bonne qualité et de portée générale. Mais le format et la substance des AIR (et surtout la consolidation des

différentes évaluations) ne font l'objet d'aucune prescription, il n'existe pas d'instance centrale de supervision du processus et aucune évaluation du système n'a été menée. Un des effets négatifs majeurs est l'attention disproportionnée accordée aux effets sur le secteur public (notamment l'emploi) comparativement aux effets sur la concurrence, les entreprises et les consommateurs, et le peu de cas fait des textes réglementaires d'application.

La liste suivante s'appuie sur les meilleures pratiques recensées par l'OCDE et définit les principales préoccupations qui doivent guider le gouvernement en matière d'AIR :

- Obtenir un engagement politique en faveur des AIR aussi fort que possible. L'utilisation des AIR doit être approuvée au plus haut niveau. On en est loin, étant donné que la qualité de la réglementation n'est qu'un sous-ensemble du problème plus large de la réforme du secteur public, et que la priorité semble être *ex post* (comme le montrent par exemple les initiatives de simplification), et non *ex ante*.
- Attribuer avec soin la responsabilité des AIR. Leur prise en charge par les organismes de réglementation doit être soigneusement contrebalancée par des contrôles de qualité et de cohérence. La responsabilité des AIR doit être partagée entre les ministères et une instance centrale de contrôle de la qualité. En Norvège, les ministères en ont l'entière responsabilité et il n'existe pas d'instance centrale. Comme nous l'avons déjà souligné, le ministère du Travail et de l'Administration publique, qui est responsable des Instructions, ne dispose pas de ressources pour soutenir (ou remettre en question) l'AIR, et aucune sanction ne s'applique en cas de non-respect desdites Instructions.
- Former les responsables de la réglementation. Les personnes chargées de la réglementation doivent posséder les compétences nécessaires à l'exécution d'AIR de qualité. Plusieurs initiatives sont en place, dont des cours de développement des compétences (même s'ils portent essentiellement sur des points juridiques). L'entité chargée d'étudier l'impact sur les entreprises est censée offrir conseils et soutien aux ministères en matière de réglementation applicable aux entreprises.
- Utiliser une méthode d'analyse cohérente mais flexible. Pour être efficace, l'AIR doit s'appuyer sur une analyse solide – notamment quantitative – des coûts et des avantages. Les Instructions combinées avec les lignes directrices du ministère des Finances sur les coûts et avantages respectent, en principe, cette description. Mais dans la pratique, les AIR ne sont habituellement ni cohérentes, ni quantifiées. Leur qualité peut être élevée et certaines réformes importantes comme les engagements pris en vertu du protocole de Kyoto sont quantifiées, mais de nombreuses AIR laissent à désirer.
- Développer et mettre en œuvre des stratégies de collecte des données. La qualité des évaluations quantitatives des AIR dépend de celle des données sur lesquelles elles s'appuient, et l'on sait que l'insuffisance d'informations engendre des problèmes. Les groupes témoins d'entreprises proposés par le ministère du Commerce et de l'Industrie pourraient être très utiles à cet égard. La surveillance systématique des obligations déclaratives des entreprises par le Centre des registres de Brønnøysund (voir plus loin) est également pertinente, quoique effectuée *a posteriori*.
- Cibler les efforts consacrés à la réalisation d'AIR. Les ressources affectées aux AIR doivent se concentrer sur les réglementations ayant les incidences potentielles les plus importantes et les meilleures probabilités de changements positifs. La Norvège satisfait en principe à ce besoin grâce aux Instructions, mais l'absence de critères contraignants pour la préparation des AIR porte tort à ces bonnes intentions. Comme indiqué, il en

découle un parti pris favorisant le secteur public, et les textes d'application sont négligés (ce que le gouvernement a reconnu dans un examen de 2002 qui indiquait : « Les impacts des réglementations nouvelles et révisées sont souvent évalués de manière non satisfaisante »).

- Intégrer les AIR dans le processus d'élaboration des politiques. Les AIR ne peuvent être efficaces que si, loin de constituer de simples « compléments » une fois les décisions prises, elles s'intègrent le plus tôt possible à l'élaboration des politiques. La Norvège satisfait pleinement à ces conditions grâce à une approche en deux temps – évaluation des impacts préliminaire, puis finale, selon les indications des Instructions et des lignes directrices du cabinet du Premier ministre – afin de présenter rapidement les projets importants (assortis d'analyses coûts-avantages). Mais ce processus ne semble concerner qu'un nombre relativement faible de décisions : soit la qualité des AIR pose des problèmes qui nuisent à leur utilisation, censée contribuer à la prise de décision, soit l'impératif du consensus est plus important pour cette dernière que les résultats de l'AIR.
- Communiquer les résultats et impliquer le public. La consultation fournit un contrôle de la qualité essentiel grâce aux réactions recueillies sur la faisabilité du projet de réglementation et son impact futur probable. Comme il a été indiqué, la Norvège dispose de plusieurs mécanismes permettant d'impliquer le public, dont une structure en commissions utilisée pour préparer les lois. Selon un usage établi de longue date, ces commissions s'inspirent fortement des contributions de groupes de défense concernés et organisés. Elles peuvent constituer un canal de transmission des données et de publication des propositions législatives à l'intention du public.
- Appliquer l'AIR aux réglementations tant existantes que nouvelles. Les règles de l'AIR sont aussi utiles pour l'examen *a posteriori* de la législation existante que pour l'évaluation *ex ante* de la nouvelle réglementation. La Norvège n'a pas une approche cohérente à cet égard, en particulier parce que la responsabilité en est laissée aux différents ministères. Toutefois, le récent examen des textes d'application (encadré 10) tient compte de cet aspect.

## Actualisation des réglementations

### **La Norvège prête une attention particulière aux actualisations techniques et à la simplification**

La Norvège a fait de gros efforts pour toiletter et simplifier ses réglementations. Les réglementations restantes sont accessibles et consultables. Les lignes directrices du ministère de la Justice expliquent comment et quand examiner les réglementations existantes. Elles recommandent que les organismes de réglementation prennent en compte la question de l'examen lors de la préparation même d'une nouvelle réglementation. Ces 40 dernières années, cinq grands chantiers ont principalement visé à abroger la réglementation obsolète et à améliorer l'organisation de la qualité technique des autres réglementations. Dans les années 80, un examen a été mené parallèlement à la création de *Lovdata*, une base de données exhaustive sur la réglementation excluant toute réglementation qui ne remplit pas les normes techniques admises. De 1999 à 2002, une commission interministérielle a entrepris un examen technique complet de toutes les réglementations d'application de portée nationale et a fait des propositions pour améliorer la qualité des réglementations futures.

### Encadré 10. Examen des textes d'application

En mai 2002, une commission interministérielle a présenté un rapport sur les résultats de trois années passées à examiner et simplifier l'ensemble des règlements de la Norvège. Au cours de ce projet, le nombre de règlements d'envergure nationale a été réduit d'environ 10 %. La commission a également formulé différentes propositions visant à accroître la qualité des réglementations futures :

- Mise en place d'une instance centrale servant d'organisme expert chargé de conseiller et de superviser tous les travaux d'élaboration des règlements. Cette instance pourrait être administrée par la direction de la législation du ministère de la Justice.
- Application de mesures organisationnelles au sein des ministères et autres organismes responsables de la préparation des réglementations (par exemple au sein des instances chargées du contrôle de la qualité, création d'un réseau de personnes responsables de la rédaction des réglementations et des lois).
- Publication obligatoire de toutes les réglementations dans le registre Lovdata du site Internet central.
- Impossibilité d'opposer au public un règlement d'application non répertorié dans le registre Lovdata.
- Abrogation automatique, dans un certain délai, de toutes les réglementations existantes non enregistrées dans Lovdata.
- Mention claire dans les *Instructions* de la nécessité d'un examen du texte en préparation et du délai de cet examen.
- Programmes de formation au travail d'élaboration de la réglementation.
- Élaboration de lignes directrices applicables aux travaux de préparation des règlements, à l'examen des réglementations existantes et à l'évaluation de leurs conséquences.
- Recours accru à la caducité automatique des réglementations. De manière générale, le ministère de la Justice devrait étudier plus avant cette question.

L'engagement politique pour ce genre d'examen reste fort. Le gouvernement a indiqué qu'il poursuivrait le projet « Simplifier la Norvège » (encadré 11). Il s'est également prononcé pour une caducité automatique (retrait automatique au-delà d'une certaine date) des règlements. Toutefois, les examens ont été axés sur les critères techniques et l'obsolescence, et ont manqué d'objectifs centraux puissants capables de prendre le relais, ce qui a pu faire stagner l'environnement global de la réglementation. L'application des normes AIR aux examens futurs serait bénéfique. Et la « productivité » même des examens laisse entrevoir des carences au niveau des processus d'assurance qualité de la réglementation, particulièrement en ce qui concerne les évaluations *ex ante* de l'impact de celle-ci.

## Améliorer l'environnement des entreprises

### **Les registres de Brønnøysund, qui recensent les obligations déclaratives des entreprises, constituent une initiative utile qui pourrait aller encore plus loin**

La Norvège prête aussi une attention particulière à la réduction des tâches administratives des entreprises. Parmi les mesures prises figurent la création de guichets uniques, de listes de formalités et de programmes de réduction des licences et autorisations. Issu de la révision d'un programme lancé en 1999, le projet « Simplifier la

### Encadré 11. « Simplifier la Norvège »

Le projet « Simplifier la Norvège » a été initialement lancé en 1999 sous la forme d'un programme biennal coordonné par une commission de 16 ministres que préside le Premier ministre. Le programme s'est arrêté au bout de 18 mois en raison d'un changement de gouvernement, mais a été relancé en 2002 par l'actuel gouvernement. « Simplifier la Norvège » fait partie du projet de modernisation du secteur public (voir également l'encadré 6).

Les principaux objectifs du programme étaient à l'origine : 1) de simplifier les réglementations publiques applicables au secteur privé; 2) d'orienter l'administration publique vers le citoyen et l'utilisateur, et 3) de simplifier le cadre réglementaire des communes pour qu'elles puissent privilégier la prestation de services plutôt que le respect des lignes directrices du pouvoir central. En réduisant la complexité administrative et réglementaire, le programme souhaite accroître la capacité d'adaptation et l'autonomie des fonctionnaires, et encourager la décentralisation au profit des collectivités locales, mais aussi l'utilisation d'Internet pour la collecte de l'information et de la documentation publiques.

Le programme regroupe un large éventail de projets gérés par divers ministères. Par exemple, en 1998, le ministère du Travail et de l'Administration publique a publié un guide destiné à aider l'ensemble des organismes de service public à effectuer les déclarations relatives aux normes de service avant la fin de l'année 2000.

La relance du programme en 2002 a axé les efforts sur la diminution des tâches administratives incombant aux entreprises. À la demande du gouvernement, le ministère du Commerce et de l'Industrie est en train d'élaborer une stratégie gouvernementale permanente adaptée. Dans un Plan d'action basé sur les contributions et les suggestions de l'ensemble des ministères, ce même ministère a dressé l'état des initiatives en cours et présenté ses propositions pour la hiérarchisation future des initiatives nouvelles. Le gouvernement actualisera ce plan une fois par an, la prochaine échéance étant l'automne 2003.

Les autorités ne procèdent pas à l'évaluation du projet global ou de ses sous-projets. Toutefois, une enquête menée à la fin de l'année 2000 a révélé que 40 % des ministres et hauts fonctionnaires interrogés sur les résultats du projet estimaient l'effet du programme « presque nul du point de vue de l'efficacité ». Les personnes interrogées ont estimé que le projet n'avait engendré aucune simplification. En dépit d'une forte volonté politique, les capacités dont il a bénéficié et la coopération de personnalités politiques de premier plan ont été insuffisantes, et il a pâti de la résistance opposée par l'élite administrative. En raison du nombre important d'institutions et de directions impliquées, le projet est enfin apparu comme trop fragmenté.

Norvège » de 2002 est axé sur la diminution des tâches incombant aux entreprises (encadré 11).

Les registres de Brønnøysund représentent une initiative importante (encadré 12). Ils inventorient de manière exhaustive et toujours actualisée les obligations déclaratives imposées par les autorités centrales aux entreprises (669), ainsi que les autorisations et licences (255), fournissent une estimation des coûts que représente le respect de ces obligations, et coordonnent ces dernières pour garantir qu'une même entreprise n'a jamais à donner deux fois la même information.

Cette excellente initiative gagnerait à intégrer en sus les obligations déclaratives imposées par les collectivités locales, ce qui permettrait des comparaisons de commune à

### Encadré 12. **Les registres de Brønnøysund**

Le Centre des registres de Brønnøysund, une agence administrative du ministère du Commerce et de l'Industrie, est l'autorité et la source d'information de la Norvège en matière de registres. Il régit actuellement 14 registres comportant des informations sur, entre autres, les obligations déclaratives des entreprises, les entités juridiques, les comptes des entreprises et les faillites. Les registres – en particulier le Registre des obligations déclaratives des entreprises et le Registre central de coordination des entités juridiques – jouent un rôle clé dans la surveillance et la diminution des tâches administratives.

#### **Registre des obligations déclaratives des entreprises (Oppgaverregisteret)**

Créé en 1997, ce registre a pour tâche principale de maintenir une présentation constamment actualisée des obligations déclaratives auprès des autorités centrales et de trouver des moyens de coordonner et simplifier ces obligations. Il compose l'inventaire actualisé de toutes les obligations déclaratives des entreprises, sans pour autant conserver les renseignements fournis par les entreprises (ce rôle est dévolu aux administrations utilisatrices). En vertu de la Loi relative aux obligations déclaratives des entreprises, les pouvoirs publics sont tenus de coordonner les activités déclaratives : si deux ou plusieurs autorités publiques posent les mêmes questions au même type d'entreprise, elles doivent collaborer pour ne les poser qu'une fois. Le registre recense également les autorisations d'exploitation qui sont exigées dans différents secteurs commerciaux et industriels, et fournit des informations sur les modalités d'obtention. À l'heure actuelle, il se limite aux obligations déclaratives des entreprises auprès des autorités centrales. Les résultats de ses efforts de surveillance sont publiés chaque année. Le registre a compilé une base de données d'environ 669 obligations déclaratives et 255 autorisations et licences couvrant tous les secteurs économiques norvégiens. Il fournit une estimation du temps que nécessite la communication des informations demandées.

#### **Registre central de coordination des entités juridiques**

Créé en 1995, ce registre a pour tâche principale de coordonner les informations sur les entreprises qui se trouvent disséminées dans différents registres publics et sont obtenues régulièrement par le biais de questionnaires émanant des autorités. Il remplace les envois individuels de questionnaires de l'administration par la collecte de toutes les informations en un seul et même lieu. Chaque entité juridique est identifiée par un numéro à neuf chiffres qui facilite l'échange d'informations entre autorités. Aux termes de la législation applicable, les autres registres de l'État sont tenus de coopérer avec ce registre et de mettre à jour leur contenu. Une notification de registre coordonnée a remplacé les formulaires d'inscription antérieurs des diverses autorités. De nombreuses associations et autres entités sans obligation d'inscription estiment utile de s'inscrire volontairement – une démarche par ailleurs gratuite. Le registre contient exclusivement des informations prévues par la loi, et chacun a accès aux données le concernant : nom, adresse, objet social, secteur ou branche d'activité, nom du représentant. Les principales informations peuvent être obtenues gratuitement sur Internet ou par téléphone.

#### **Application des définitions nationales en matière de déclarations des entreprises**

Afin de créer des synergies au sein de l'administration et d'accroître les capacités de coordination, la politique de partage des identifiants est complétée par un processus de classification et d'homologation des éléments d'information. Le Registre des obligations déclaratives des entreprises a récemment créé un corpus de définitions à partir d'une base

### Encadré 12. Les registres de Brønnøysund (suite)

de données qui contient toutes les informations collectées à l'échelle nationale auprès des entreprises. Ce corpus est public et ouvert aux commentaires des entreprises et de l'administration. Tous les ministères et agences sont tenus de l'utiliser pour tout ce qui concerne les obligations déclaratives des entreprises, et les grands projets nationaux de déclaration électronique s'en inspirent fidèlement. L'utilisation de définitions nationales des éléments d'information simplifie beaucoup les processus de demande répétée d'un même type d'information à une entreprise, et élimine les ambiguïtés ou les confusions relatives aux déclarations des entreprises. Le système national de définition des éléments d'information repose aussi sur un degré élevé de compatibilité avec les normes internationales, dont les avantages sont évidents.

commune et l'échange de pratiques exemplaires. On pourrait aussi mieux faire connaître ces registres (une enquête menée en 1999 indique que 30 % seulement des ministères interrogés calculaient souvent ou toujours les obligations déclaratives des entreprises contenues dans leurs réglementations nouvelles).

Par comparaison, l'administration électronique doit être renforcée – des mesures allant dans ce sens sont d'ailleurs en cours d'application. Il n'existe pas aujourd'hui de point d'accès électronique unique pour les démarches administratives des entreprises. L'échange de données informatisé (EDI) est maintenant possible (par exemple pour les déclarations fiscales), mais la stratégie informatique gouvernementale en propose une mise à jour majeure. Les pouvoirs publics prévoient ainsi de regrouper sur Internet tous les formulaires et tous les échanges des entreprises avec l'administration (par le biais d'un portail unique) d'ici la fin 2004. Ce projet, supervisé par un eEnvoy qui dépend directement du Premier ministre, est énorme et se subdivise en sous-projets planifiés avec soin.

## Conclusion

Ces dernières années, la Norvège a pris de nombreuses initiatives réformatrices à propos notamment de ses principaux marchés et du secteur public, dont l'objet est de gagner en efficience et en flexibilité. La question des participations de l'État dans les entreprises a aussi été prise en compte. La plupart des responsabilités liées à ces participations ont été séparées de la fonction de réglementation, et des propositions complémentaires ont été faites. Des mesures importantes pour la qualité de la réglementation sont également appliquées : planification prévisionnelle des réglementations, consultation efficace et coordination des commentaires, stratégies efficaces de communication et publication de quelques excellents documents d'orientation. Il existe une forte et ancienne tradition d'utilisation de solutions autres que la réglementation traditionnelle. Des efforts impressionnants, considérables et fructueux ont été réalisés systématiquement et progressivement pour examiner et simplifier les réglementations existantes, et les registres des obligations déclaratives sont un modèle à suivre pour les autres pays de l'OCDE.

Est-ce suffisant? Les richesses pétrolières et les perspectives économiques favorables de la Norvège incitent difficilement à s'engager sur la voie d'autres mutations réglementaires et structurelles. Cependant, les pouvoirs publics doivent répondre à l'exigence de meilleurs services publics, et ils seraient mal avisés de se laisser aller à

augmenter les dépenses en piochant dans le Fonds pétrolier (notamment pour des raisons budgétaires). Ils devraient plutôt parfaire la réglementation pour contribuer à améliorer le service public et l'environnement économique. Le renforcement des capacités de réglementation augmenterait l'efficacité en mettant en avant les pratiques exemplaires, en révélant les avantages et les inconvénients des différentes options et en clarifiant les coûts (notamment le coût des normes réglementaires drastiques qui s'appliquent dans l'ensemble du pays). Les décisions seraient alors fondées sur des critères plus sains.

Ce programme est vaste et ambitieux. Il est essentiel d'appliquer une politique de réglementation exhaustive à l'ensemble du gouvernement, de manière à consolider les approches intraministérielles dispersées actuelles et à soutenir politiquement l'importance de la réforme de la réglementation en tant que telle (et non pas seulement en tant que complément de la réforme du secteur public). La politique souhaitable doit aller au-delà de la tendance actuelle à concentrer les efforts sur l'examen de la réglementation et les tâches administratives – aussi importants qu'ils soient – et doit renforcer l'analyse *ex ante* des projets de réglementation, ce qui permettrait de mieux comprendre les incidences positives (mais aussi négatives) de la réglementation du point de vue des objectifs de l'action publique. La tradition du consensus en matière décisionnelle pourrait pâtir de cette approche, qui met l'accent sur la prise de décision factuelle. Mais les décisions n'en seront vraisemblablement que plus durables et efficaces. Une politique plus forte et plus centralisée doit par ailleurs s'accompagner d'un changement institutionnel au centre. Enfin, point tout aussi important, l'éclosion d'une réglementation améliorée suppose de prêter une attention particulière aux capacités de réglementation à l'échelon local, qui est celui de la prestation de la plus grande part des services publics.

## Actions à envisager

### **1. Placer la politique de la réglementation au rang des priorités importantes du gouvernement**

En dépit de l'existence de plusieurs éléments propices à l'efficacité de sa politique de la réglementation, le gouvernement norvégien n'applique pas de politique explicite ou officielle chargée de promouvoir la qualité de la réglementation. Les mesures prises en matière de réglementation sont souvent ponctuelles, très liées au poids politique des différents ministères, et dépourvues du soutien d'une structure de gestion interministérielle et institutionnalisée. Les décisionnaires ne sont donc pas poussés à appliquer de manière efficace les lignes directrices en vigueur en matière d'action publique. L'instauration d'une politique gouvernementale explicite pour la qualité de la réglementation décuplerait les bénéfices de la réforme de la réglementation entamée en Norvège. Le Royaume-Uni et le Canada sont des exemples de pays qui ont mis leur politique de la réglementation à profit non seulement pour réformer le secteur public, mais aussi contribuer à la croissance économique et à l'innovation.

### **2. Choisir une commission ministérielle responsable de l'élaboration et de la mise en place d'objectifs en matière de politique de la réglementation, chargée d'instaurer un processus systématique de surveillance des résultats de la réforme dont les ministères seront tenus comptables**

Une commission ministérielle permanente soutenue au plus haut niveau de l'État devrait être instaurée ou adaptée pour adopter, promouvoir et examiner la politique de la réglementation. Une telle commission devrait avoir l'autorité permettant de susciter une

mise en œuvre efficace. Des dispositions similaires visant à assurer l'intérêt des hautes sphères de l'État et la responsabilisation en matière de réforme de la réglementation ont été adoptés avec succès au Danemark (Commission de réglementation) et aux Pays-Bas (Commission MDW sur la concurrence, la déréglementation et la qualité législative).

La commission gouvernementale pour la modernisation et la simplification dirigée par le ministre du Travail et de l'Administration publique, actuellement responsable de la supervision des projets menés dans le cadre du programme de modernisation du secteur public, pourrait assumer cette responsabilité (en modifiant en conséquence son portefeuille, sa composition et ses ressources). Gage de synergie, cette évolution éviterait les possibles doublons et chevauchements d'attributions.

L'expérience de la Norvège, mais aussi d'autres pays de l'OCDE, suggèrent également que des commissions externes, indépendantes de l'administration, peuvent jouer un rôle très important pour la promotion de la réforme de la réglementation et la remise en question et l'avancement du programme de réforme. La Norvège devrait s'inspirer des pratiques en vigueur. Elle devrait s'assurer que les parties concernées sont bien associées à l'élaboration d'une politique générale de la réglementation, et que les organismes représentant les parties concernées et les experts (Commission de liaison ou Forum des représentants des entreprises) jouent un rôle permanent dans les orientations retenues.

### **3. Établir une instance technique dotée du mandat, des capacités et des ressources permettant de promouvoir, commenter et soutenir une politique de la réglementation exhaustive et générale**

La mise en œuvre de la politique de la réglementation en Norvège exige un soutien institutionnel plus fort et plus crédible susceptible de remplacer le manque actuel de critères, de sanctions ou de personnel en vue d'appliquer les AIR et les autres obligations. La création au centre du gouvernement d'une instance de tutelle de la politique de la réglementation confirmerait l'importance qu'attache le gouvernement à celle-ci. La principale fonction de cette entité serait de superviser le dispositif des AIR et de fournir des avis techniques qualitatifs sur la substance des réglementations proposées. Elle pourrait également offrir des formations et fournir des conseils sur les instruments de réglementation. Ainsi, les évaluations *a posteriori* des outils et procédures alimenteraient utilement un processus permanent d'amélioration et de révision de la politique menée. L'entité pourrait aussi être formellement chargée de remettre en question les propositions de réglementation des ministères (quoique cette mission puisse s'avérer plus ardue dans le contexte norvégien que dans d'autres pays). Elle aurait besoin d'experts (particulièrement en économie) et de moyens crédibles pour remplir son mandat – notamment pour les AIR.

### **4. Intégrer, formaliser et appliquer les prescriptions de l'AIR et confier à l'entité technique centrale l'assurance qualité relative à tous les aspects de l'AIR**

La Norvège doit s'attaquer à la fragmentation actuelle des prescriptions applicables aux AIR en s'assurant qu'elles sont toutes menées à bien d'une façon intégrée, puis publiées dans un document unique et, si possible, normalisé. En plus de ces améliorations procédurales, il convient de réfléchir à des critères plus clairs quant aux modalités et au calendrier d'exécution des AIR. Par exemple, les *Instructions* pourraient incorporer des éléments issus des cinq lignes directrices actuellement applicables à ces analyses. Dans la mesure du possible, de tels critères pourraient également être utilisés et intégrés à

l'examen en cours des réglementations qui sont susceptibles d'avoir une influence sur la concurrence (voir aussi le chapitre 3).

**5. Adopter des critères interministériels explicites et mesurables pour toute prise de décision portant sur la nécessité et les modalités des réglementations, et mieux mettre en œuvre, notamment, le principe coûts-avantages**

La qualité, l'envergure et les méthodes analytiques varient beaucoup selon l'AIR. L'analyse coûts-avantages est rarement utilisée dans les évaluations de l'impact des réglementations. L'adoption de critères précis et de méthodologies détaillées pour l'analyse des coûts et des avantages, associée à un mécanisme de ciblage des efforts, fournira une base décisionnelle objective pour les questions de réglementation, ainsi qu'un environnement de comparaison des diverses possibilités d'action. L'augmentation progressive de la rigueur analytique requise pour l'analyse de réglementations importantes et l'extension du champ des AIR aux règles de second niveau (au fil de l'accumulation des connaissances et en fonction des ressources disponibles) permettraient d'accroître progressivement les avantages retirés de l'exercice. Si elles étaient intégrées à l'AIR comme nous le recommandons ci-après, la transparence de la réglementation et l'efficacité de la consultation du public ne pourraient que progresser.

**6. Poursuivre l'amélioration des processus d'examen et de réforme des réglementations existantes en incorporant aux examens des éléments de qualité de la réglementation respectant les consignes d'AIR qui s'appliquent aux projets de lois**

À la suite de plusieurs grandes campagnes de révision des réglementations existantes, le socle réglementaire norvégien est correctement consolidé et de très bon niveau technique. À ce jour, les critères de jugement ont été principalement juridiques et techniques, et fixés en tant que de besoin. Les futurs examens devraient incorporer des éléments de qualité de la réglementation cohérents avec ceux qui sont appliqués aux nouvelles réglementations. On pourrait ainsi notamment leur adjoindre des évaluations des performances et de l'efficacité de la réglementation fondées sur des obligations d'analyse de l'impact et sur la définition et l'évaluation d'options de substitution.

**7. Renforcer l'application des obligations de consultation et de déclaration déjà en vigueur**

Les autorités de réglementation peuvent s'aider de nombreux outils et processus de qualité. Leur usage est bien développé, mais il peut être amélioré pour certains d'entre eux. Tout d'abord, il convient de revenir au respect strict des obligations formelles de consultation pour éviter de décrédibiliser et délégitimer les procédures de consultation. Ensuite, l'utilisation des registres de Brønnøysund pourrait être améliorée par i) leur extension aux obligations déclaratives des entreprises auprès des collectivités locales; ii) la sensibilisation et l'incitation des ministères à se conformer aux obligations de déclaration et de consultation des registres; et iii) l'intégration systématique aux AIR d'une estimation de la charge administrative que représentent les déclarations – en se basant sur la norme méthodologique mise au point par les registres de Brønnøysund.

**8. Accroître la notoriété et l'application des obligations en vigueur pour évaluer les autres options possibles pendant le processus décisionnel**

Bien que les autorités de réglementation soient tenues d'envisager d'autres options au titre du processus d'élaboration des réglementations, elles ne le font guère que dans le

secteur de l'environnement. L'entité centrale (recommandée plus haut) devrait s'assurer que ces problèmes sont abordés, parmi d'autres, dans les cours de formation. L'adoption de solutions de substitution non testées comporte nécessairement un élément de risque. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent se charger de promouvoir le recours à d'autres solutions. Une première étape consisterait à mieux documenter et vanter les progrès déjà réalisés dans ce domaine, notamment pour l'environnement, et une seconde à préparer un rapport public et périodique sur les progrès réalisés dans la mise en place de solutions de substitution.

**9. Améliorer les évaluations de l'impact, la consultation et la communication des réglementations de l'EEE en appliquant les normes des AIR et en impliquant et en informant les parties concernées dès que possible dans le processus de mise en place**

La Norvège doit poursuivre ses efforts d'information des parties concernées aussi tôt que possible dans le processus de l'EEE. Les améliorations des procédures de consultation qui sont actuellement planifiées devraient davantage s'attacher à fournir de meilleures estimations de l'impact notamment économique des réglementations de l'EEE, ainsi que des informations sur la mise en place prévue.

**10. S'assurer que la démarche de décentralisation de l'autorité de réglementation s'accompagne de capacités qui suffiront à préparer, évaluer, mettre en place et surveiller les réglementations au niveau local**

La volonté de renforcer l'implication des communes en matière de réglementation, de leur transférer davantage de fonctions et de réduire le contrôle étatique central soulève le problème des capacités municipales de réglementation. Malgré l'existence d'initiatives visant à améliorer l'assistance et le soutien de l'État, il semble nécessaire de bien vérifier qu'il est possible de maintenir et d'étoffer localement des capacités de réglementation qui suffiront à la tâche.

PARTIE II  
*Chapitre 3*

## **Politique de la concurrence\***

\* Le rapport de référence utilisé pour préparer ce chapitre est disponible à l'adresse [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Contexte et historique

### **Le principal objectif de la politique de la concurrence de la Norvège est l'efficacité du marché**

En Europe, la Norvège a été pionnière en matière de politique de la concurrence. Les rudiments d'une politique de la concurrence étaient déjà en place en 1920 et le pays a promulgué dès 1926 une législation de la concurrence manifestement moderne, qui a été la première du genre sur le continent. La Norvège a créé deux institutions indépendantes du gouvernement chargées d'enregistrer les accords restreignant la concurrence et les entreprises en position dominante, et dotées du pouvoir d'enquêter sur les abus, de fixer les prix, de dissoudre les cartels et les entreprises en position dominante, et d'assurer l'application (au moins en théorie) des sanctions pénales. Le contrôle des prix était un instrument d'action important. Ce processus d'instauration d'une politique de la concurrence s'est répété après la deuxième guerre mondiale, l'accent étant à nouveau mis sur le niveau et le contrôle des prix. Au cours des 30 années qui ont suivi, le champ d'application de cette politique a connu des mutations en raison de l'interdiction des prix imposés et des appels d'offres truqués, et de l'apparition dans la loi d'une forme de contrôle des fusions. Les niveaux des prix sont restés une préoccupation, mais la doctrine afférente a évolué : au début des années 80, il a été proposé de combattre l'inflation par un surcroît de concurrence; un consensus s'est dégagé sur le fait que le socle de la loi devait passer de la régulation économique (comprenant le contrôle des prix) à la concurrence.

La loi générale sur la concurrence actuellement en vigueur, dite *Loi sur la concurrence*, a été adoptée sur cette base en 1993, et retient l'efficacité comme objectif essentiel de la politique de la concurrence. L'objet de la loi, énoncé à la section 1.1, est « de parvenir à une utilisation efficace des ressources de la société en mettant en place les conditions d'une concurrence réelle ». Par efficacité, la loi entend efficacité de l'allocation, c'est-à-dire une situation dans laquelle les ressources ne peuvent pas être allouées à quelqu'un qui pourrait en tirer avantage sans en même temps dégrader la position de quelqu'un d'autre. L'efficacité dynamique (c'est-à-dire l'évolution possible de l'allocation des ressources au fil des changements notamment technologiques) est aussi prise en compte. L'examen éventuel d'autres objectifs (comme le bien-être du consommateur) n'est pas interdit, même si la nouvelle loi n'y fait aucune référence. Enfin, ce texte conjugue les interdictions (qui peuvent donner lieu à des sanctions pénales) et la possibilité d'interventions plus discrétionnaires.

### **Mais les caractéristiques de la géographie et de l'action publique de la Norvège atténuent l'impact de cette politique sur l'économie**

Dans le contexte norvégien, la politique de la concurrence se trouve souvent confrontée à une tâche difficile. C'est pourquoi son influence a été moins forte qu'on aurait pu le prévoir. Les ressources naturelles et la géographie ont engendré des défis particuliers dans des secteurs importants de l'économie. La pêche, qui s'est fortement développée le

long d'un littoral étendu et sinueux, est en porte-à-faux avec les principes de la concurrence parce qu'elle conjugue production de petite envergure et commercialisation à grande échelle. L'industrie soulève de son côté d'importantes questions de conservation environnementale qui nécessitent une attention particulière. La question du rôle des intérêts nationaux dans l'approvisionnement des marchés internationaux se pose aussi. Le transport maritime, la construction navale et les activités maritimes plus récentes (production offshore du pétrole et du gaz) soulèvent des préoccupations du même ordre.

Simultanément, les objectifs traditionnels de l'action publique de la Norvège (partagés avec ses voisins nordiques), à savoir l'équité et la responsabilité de la collectivité, ont favorisé un rôle de l'État fort et central. Il en a résulté un engagement étatique direct très important dans l'économie, ainsi que la mise en place de structures coopératives au niveau local, et une puissante politique de soutien régional fondée sur des normes communes imposées par les autorités centrales. Le pays est vaste, mais sa population est réduite et très dispersée, et l'une des moins urbanisées d'Europe. Une grande partie de la politique menée prend en compte, soutient et préserve ces caractéristiques. Si des mesures significatives ont été prises au cours de ces vingt dernières années pour atténuer le contrôle centralisé (avec notamment la promulgation de réformes de la réglementation visant à ouvrir les marchés essentiels des services financiers, de l'énergie et des télécommunications, et à réduire les participations de l'État dans les entreprises), l'évolution vers un rôle accru des marchés de la concurrence a été prudente. L'aspiration à une meilleure efficacité obtenue par la discipline de marché continue de cohabiter difficilement avec le soutien toujours important d'engagements et de politiques de l'État dans le but de réguler l'atteinte d'objectifs importants (au lieu de laisser agir le marché).

### **Des réformes visant à renforcer la politique de la concurrence ont été récemment lancées**

Le cadre concurrentiel actuel ne semble pas très efficace en raison à la fois d'un soutien incertain dans le contexte général de l'action des autorités et de lacunes structurelles juridiques et institutionnelles. Le projet *Moderniser le secteur public* présenté par le gouvernement en 2002 (voir aussi le chapitre 2) comprend un plan de renforcement de la politique de la concurrence qui a été lancé en novembre 2001. Il propose de donner à cette politique une priorité plus élevée, de manière à mieux utiliser les ressources et à renforcer la position du consommateur; il pose le principe que les réglementations ne doivent pas entraver la concurrence plus que nécessaire.

Pour atteindre ces objectifs, le plan propose une vaste palette de mesures. Les institutions de la politique de la concurrence seront renforcées et jouiront d'une plus grande indépendance. Une voie de recours non politique contre les décisions prises par l'Autorité norvégienne de la concurrence (NCA) sera probablement mise en place – cette prise en compte de la nécessité d'isoler la politique de la concurrence des interventions politiques marquera un tournant. Par l'intermédiaire d'un Livre blanc sur l'organisation des instances publiques publié par les pouvoirs publics en 2003, un débat est en cours sur la répartition des questions de concurrence entre l'Autorité de la concurrence et les autorités sectorielles de la réglementation. La loi sera harmonisée avec les règles de la concurrence de l'Espace économique européen (EEE) et l'UE. Les réglementations qui restreignent la concurrence seront revues. Sous l'égide du ministère du Travail et de l'Administration publique, les autorités procèdent actuellement à un examen complet des réglementations en vigueur qui faussent la concurrence. Ce travail a déjà produit une base

de données permettant de rechercher telle ou telle réglementation incriminée. Les marchés publics seront revus de manière à renforcer la concurrence et favoriser l'entrée de nouveaux concurrents. Enfin, le fonctionnement d'entités publiques telles que les hôpitaux sera réexaminé en vue d'une meilleure efficacité et d'une plus forte concurrence. Parmi les propositions qui ont été faites figurent l'incitation à la concurrence entre les entités, la promotion d'une concurrence équitable entre les entités privées et les entités publiques, et l'examen des intérêts détenus par les entreprises publiques afin d'éviter les positions dominantes.

## Substance de la législation sur la concurrence

### **Les accords restrictifs anticoncurrentiels sont explicitement et largement interdits par la loi**

Les accords restrictifs les plus graves sont soumis à de larges interdictions explicites qui prévalent en matière de fixation de prix, de prix de revente imposés, de collusion des offres et de partage du marché et s'appliquent à tout accord, pratique concertée ou autre conduite susceptible de peser sur la concurrence (de sorte qu'il ne soit pas nécessaire d'apporter la preuve de l'impact d'un accord sur celle-ci). Sont concernés aussi bien les accords obligatoires que les « lignes directrices » et recommandations, qui ne peuvent contourner la loi en utilisant le paravent d'une association professionnelle et de ses règles. Les accords anticoncurrentiels horizontaux peuvent aussi entrer dans le cadre de la disposition législative qui donne à l'Autorité de la concurrence le droit d'« intervenir » à l'encontre des « conditions d'exploitation, accords ou actions » qui ont pour objectif, ont comme effet ou sont susceptibles de restreindre la concurrence en violation de l'esprit de la loi.

Des dérogations peuvent être accordées lorsque l'entrave a pour conséquence d'accroître la concurrence ou l'efficacité, a peu d'effets sur la concurrence, ou se justifie par des « circonstances spéciales » (c'est-à-dire l'intérêt public). Cependant, à la différence de ce qu'impose l'UE, il n'est alors pas nécessaire de faire la preuve du ou des avantages qu'en retireraient les consommateurs. Les dérogations éventuelles peuvent être accordées sous certaines conditions. L'Autorité de la concurrence hésite beaucoup à en accorder sur la seule base de l'efficacité, même s'il s'agit là de l'objectif fondamental de la politique menée, et le critère de l'intérêt public est lui aussi rarement appliqué. Il n'existe pas de dérogation *de minimis* formelle, mais il est possible de prendre en compte le critère de la faiblesse de l'impact sur la concurrence, et l'Autorité de la concurrence peut exempter un accord de faible envergure sans exiger la preuve qu'il augmente la concurrence ou l'efficacité.

### **Mais les sanctions, en principe fortes, semblent en pratique faibles**

Les violations les plus graves sont traitées comme des crimes, tandis que les infractions sont passibles d'amendes et de peines de prison allant jusqu'à trois ans (et jusqu'à six ans en cas de circonstances aggravantes). Dans la pratique, cependant, l'application de sanctions sévères a été rare. La plus lourde que l'on ait enregistrée (à l'aune de la relation entre la gravité de l'infraction et la sévérité de la sanction) a été prise dans le cadre de la législation qui prévalait avant 1993, à l'encontre de fabricants de carton qui avaient tenté de maintenir leur système de coordination alors que l'autorisation accordée à ce dernier avait expiré. Les amendes infligées aux entreprises et à leurs présidents ont totalisé 1.75 million d'EUR, soit le double environ des profits engendrés par l'infraction – profits que les entreprises ont dû par ailleurs restituer.

L'Autorité de la concurrence s'attaque désormais au problème plus difficile que représente la poursuite de cartels détruisant soigneusement les preuves de leurs actions. Elle découvre des problèmes sur les marchés de la construction et dans les services qui ne font pas l'objet d'échanges internationaux (elle poursuit par exemple des hôtels pour entente sur les tarifs). Des associations professionnelles et des industries de réseau ont également été mises en cause. ABB et Siemens ont été condamnés à des amendes totalisant 2.5 millions d'EUR en 1999 (soit l'amende la plus élevée jamais infligée en Norvège pour une infraction économique) pour entente sur les prix, partage du marché et trucage des appels d'offres dans la fourniture d'équipements à des centrales hydroélectriques. Mais le montant des amendes est resté très inférieur au chiffre d'affaires des entreprises concernées sur ce marché (188 millions d'EUR). Les sanctions effectivement imposées peuvent être trop faibles pour avoir un réel effet dissuasif. Les sanctions équivalentes de l'UE sont beaucoup plus lourdes. L'Autorité de la concurrence a souligné le besoin d'un renforcement des sanctions. Dans un rapport publié en 2001, elle a abordé la question des sanctions optimales et du cadre institutionnel d'exécution, sans oublier le volet judiciaire : à l'heure actuelle, l'application des textes pâtit du scepticisme que manifestent les juges à l'égard des questions de concurrence.

### ***L'interdiction des accords verticaux est atténuée par les dérogations***

La loi interdit à l'identique les restrictions verticales et horizontales, mais prévoit certaines dispositions particulières pour les premières, en particulier pour les prix de revente et les remises commerciales. L'interdiction du partage du marché sert à contrôler les éventuels schémas d'approvisionnement exclusif, et l'Autorité de la concurrence l'a utilisée pour imposer à des fournisseurs de livrer des clients qui n'avaient pu accéder à des fournitures essentielles pour eux. Néanmoins, des dérogations modèrent cette interdiction, notamment pour les coopératives de détail et les franchises, auxquelles on autorise souvent des accords sur les prix de revente à condition qu'ils ne servent qu'à fixer des prix maximum. Au-delà des interdictions, il est possible d'intervenir contre les restrictions verticales anticoncurrentielles (visant par exemple à restreindre le choix du consommateur). L'incidence sur la concurrence dépend souvent du pouvoir de marché des parties concernées, de sorte que cette question est étroitement liée à la maîtrise des abus de position dominante.

### ***L'abus de position dominante est contrôlé non pas par un régime d'interdiction, mais aussi par l'application du test d'efficacité économique de la loi, et le dispositif de l'EEE a souvent la préférence***

La loi n'interdit pas l'abus de position dominante. Ce sont plutôt les pratiques anticoncurrentielles susceptibles de maintenir ou de renforcer une position dominante qui sont soumises à un contrôle par le biais d'interventions. L'Autorité de la concurrence détermine au cas par cas, en appliquant des règles de bon sens, si les pratiques incriminées, tout bien pesé, entravent l'efficacité économique. Autrement dit, l'objet général de la loi (voir plus haut) guide l'action de l'Autorité. Ce n'est qu'en cas d'appel au ministre que d'autres politiques peuvent être prises en compte. Le pouvoir de marché, en pratique, est un élément de l'analyse, même si la doctrine n'en fait pas un préalable juridique à la responsabilité. Les décisions de l'Autorité de la concurrence sont adaptées aux pratiques incriminées. Ils peuvent interdire ces dernières, et régler les prix s'il y a exploitation d'une position monopolistique. Dans un exemple récent, des banques ont dû

assouplir un accord d'exclusivité de manière à permettre la concurrence dans le domaine des systèmes de facturation Internet. Jusqu'ici, l'Autorité de la concurrence, malgré son inquiétude à propos de l'accès ou des prix, est relativement peu intervenue dans les monopoles des réseaux des télécommunications et d'électricité. Des autorités sectorielles de la réglementation de l'énergie électrique et des télécommunications partagent aujourd'hui la responsabilité de ces questions avec l'Autorité de la concurrence.

La Norvège dispose à travers l'EEE et par le biais de l'Autorité de surveillance de l'AELE d'une réglementation de la position dominante fondée sur le principe d'interdiction (correspondant à la réglementation communautaire). Celle-ci s'applique aux pratiques susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres. L'existence de sanctions potentielles plus fortes dans le cadre de l'EEE, conjuguée à un choix clair du régime d'interdiction, a suscité une utilisation intensive de ce dispositif. L'Autorité de surveillance de l'AELE a reçu des plaintes portant sur un large éventail de problèmes de prix et d'accès aux infrastructures de réseaux, notamment dans les télécommunications et l'électricité, mais elle a aussi eu à connaître, entre autres, de questions touchant aux services postaux, à la télévision et aux pharmacies. Cette mise à l'écart de l'Autorité norvégienne de la concurrence est une critique implicite de l'approche norvégienne privilégiant l'« intervention » au détriment de l'interdiction et des sanctions financières.

### **Les fusions sont soumises à un système similaire, et peuvent donner lieu à intervention ministérielle**

Les fusions anticoncurrentielles peuvent être contrôlées ou interdites. La règle appliquée en la matière est similaire à la règle de l'intervention visant à contrôler les abus de position dominante. Une opération est soumise à contrôle si elle est susceptible de « créer ou renforcer une restriction significative de la concurrence contraire à l'objet énoncé à la section 1.1 » (c'est-à-dire l'objet de la loi). La notification est effectuée de manière spontanée et l'Autorité de la concurrence doit intervenir dans les six mois suivant le contrat d'acquisition (cette période peut toutefois être prolongée). Elle a le pouvoir de suspendre une acquisition pour la durée de l'enquête. Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les fusions nécessitant une intervention sont rares, et le résultat de l'intervention est souvent une condition (comme par exemple des cessions partielles) plutôt qu'une interdiction pure et simple.

Comme pour les autres affaires dont elle a à connaître, l'Autorité de la concurrence ne s'intéresse qu'à la politique de la concurrence, et d'autres politiques peuvent être prises en compte si le ministre est saisi d'un appel. Par exemple, une fermeture d'usine ordonnée par l'Autorité a été invalidée, et une oreille favorable peut être prêtée à l'argument d'une faillite potentielle (dans une décision remarquable, SAS a ainsi été autorisée à acquérir Braathens en raison du caractère inévitable de la faillite de ce dernier).

Même si les interdictions sont rares, l'Autorité de la concurrence a tenté d'empêcher les acquisitions susceptibles de nuire à l'effort de réforme. En 2002, elle a ainsi interdit à Statkraft, une entreprise publique qui est le premier fournisseur d'électricité du pays, d'acquérir des intérêts non négligeables dans deux autres producteurs d'électricité. Les deux acquisitions ont été autorisées en appel, à condition que Statkraft vende d'autres capacités de génération électrique. Les dispositions de la loi en matière de contrôle des fusions dans les opérations de privatisation ne sont pas claires. Dans la pratique, on a tendance à vérifier la position de l'Autorité avant l'opération. Par exemple, le gouvernement a fait l'hypothèse que l'Autorité se pencherait sur les dispositions prises

pour la recapitalisation de Statkraft. Il serait utile de confirmer le rôle de l'Autorité de la concurrence dans le texte même de la loi.

### **Les aides de l'État et les marchés publics sont sur la sellette**

L'Autorité de surveillance de l'AELE s'occupe de surveiller de manière générale les politiques de subventionnement et d'achat par l'État susceptibles de saper la concurrence. La loi norvégienne exige l'approbation préalable de cette Autorité pour toutes les nouvelles mesures de soutien, et les règles de l'EEE en matière de marchés publics s'appliquent en Norvège. Une réforme en cours cherche à traiter le problème que posent certaines pratiques des marchés publics (grilles de remises, accords cadres) susceptibles de concentrer les achats entre les mains de quelques grands fournisseurs.

### **La politique de la consommation est de plus en plus indépendante de la politique de la concurrence, ce qui soulève quelques préoccupations du côté des consommateurs**

L'axe principal de l'Autorité norvégienne de la concurrence est la politique de la concurrence, définie (voir plus haut) en termes d'efficacité, et le lien entre politique de la concurrence et politique de la consommation est aujourd'hui ténu. Les textes de protection du consommateur sont administrés par le *Médiateur des consommateurs* et par le *Conseil des marchés*. Un *Conseil de la consommation* chargé de défendre les intérêts des consommateurs est consulté à chaque proposition de réglementation. Le principal texte de loi, la *Loi sur le contrôle des pratiques commerciales*, interdit les présentations déformées susceptibles d'influencer la demande ou l'offre, et couvre les thèmes habituels de la concurrence déloyale : détournements de marques déposées, remises abusives, publicité comparative et offres « gratuites ». Elle prévoit des sanctions financières, qui doivent être prononcées par la justice. Les « ordonnances de ne pas faire » rendues par le Médiateur ou le Conseil des marchés n'ont pas d'effet présomptif : ce sont les tribunaux qui examinent l'ensemble de l'affaire. Les problèmes que rencontrent les consommateurs avec des conseils en investissements, des établissements bancaires, des compagnies d'assurance et des agents immobiliers peuvent être portés à l'attention des comités informels d'examen des plaintes de ces secteurs sous l'égide du Conseil de la consommation.

Certaines questions relatives aux prix à la consommation sont couvertes par le droit de la concurrence, mais cette situation évolue. Le droit de la concurrence exige la transparence des prix à la consommation, et l'Autorité de la concurrence peut rendre cette exigence plus concrète. Ses principales priorités sont l'étiquetage de chaque article pour faciliter les comparaisons, et la surveillance des prix lorsqu'un secteur connaît une mutation (comme la libéralisation des marchés de l'électricité). Les enquêtes de l'Autorité de la concurrence sur les prix ont eu pour objectif d'informer le consommateur évoluant en terrain mal connu. Huit enquêtes ont été menées en 2000. La *Loi sur la politique des prix*, qui autorise le contrôle des prix en termes généraux, est aussi applicable (elle applique la règle selon laquelle le contrôle « est nécessaire pour favoriser une évolution des prix socialement justifiable » et prévoit aussi l'application éventuelle d'un test visant à déterminer si les prix sont ou non raisonnables). L'Autorité de la concurrence peut être chargée d'assurer l'exécution des décisions (comme le gel des prix) prises en vertu de cette loi. L'Autorité assume quelques autres tâches relevant du domaine de la consommation dans le cadre de lois qui régissent les loyers et l'achat à crédit. Ces tâches de surveillance de la consommation et des marchés sont en cours de réaffectation dans le but de

concentrer l'action de l'Autorité sur la seule politique de la concurrence. Le Médiateur des consommateurs s'est inquiété de ce que l'Autorité de la concurrence ne prêtait plus suffisamment attention aux effets du marché sur les consommateurs, et il se peut que cette question surgisse lors du débat qui sera prochainement consacré à la Loi sur la concurrence. Le niveau élevé des prix donne souvent lieu à des plaintes.

## Institutions et exécution de la politique de la concurrence

### **La politique de la concurrence dépend du ministre, qui peut être saisi en appel des décisions rendues par l'Autorité de la concurrence**

La responsabilité générale de la politique de la concurrence et de son exécution incombe au *ministère du Travail et de l'Administration publique*. L'*Autorité norvégienne de la concurrence*, qui est l'organe civil d'exécution, est sous la tutelle de ce ministère (qui constitue l'instance d'appel pour la plupart des décisions du directeur de l'Autorité). Le directeur de l'Autorité est nommé par le gouvernement et gère son institution de manière autonome.

De par cette structure, la politique de la concurrence dépend du ministre, dans la mesure où l'indépendance de l'Autorité de la concurrence est limitée par le pouvoir qu'a le ministre d'infirmes ses décisions. Le ministre peut orienter la politique de la concurrence par les arrêts qu'il prend en appel en se fondant soit sur le droit de la concurrence, soit sur d'autres considérations telles que l'emploi. Comme nous l'avons déjà indiqué, ce deuxième cas s'est déjà produit, et l'utilisation de ce dispositif d'appel a été critiquée. Par ailleurs, même s'il peut arriver que la concurrence soit associée au processus, c'est le ministre qui a la haute main, dans les projets de nouvelles réglementations, sur les questions de concurrence qui sont abordées.

### **L'Autorité de la concurrence dispose de ressources raisonnables**

L'effectif de l'Autorité a reculé ces dernières années (il est passé de 132 années-personnes en 1997 à environ 110 en 2002), mais son budget est stable. Cette évolution est principalement imputable à une réorganisation majeure intervenue en 2000 dans le but de fermer des bureaux régionaux et de concentrer l'activité de l'Autorité à Oslo. Les fonctions de défense du consommateur et de surveillance des prix (voir plus haut) ont été transférées à d'autres instances. L'Autorité norvégienne de la concurrence reste cependant un peu mieux dotée que ses homologues de pays similaires. La réorganisation a par ailleurs éliminé le département séparé de la « surveillance », et réparti la majeure partie du personnel selon des critères sectoriels. Les activités de sensibilisation sont assurées par la section responsable d'un secteur plutôt que par une entité séparée. La part des ressources consacrées à ces activités a reculé, même si elle reste élevée. Depuis la réorganisation, le nombre de mesures prises par l'Autorité est également en recul, car auparavant, les données traduisaient des actions mineures entreprises par les bureaux régionaux aujourd'hui fermés. Le tableau 3 détaille cette évolution.

### **L'exécution fait largement appel au droit pénal, mais aucune sanction lourde n'a encore été appliquée**

Normalement, l'application du droit de la concurrence est un processus administratif. Dans les cas d'« intervention », l'Autorité de la concurrence commence par un avertissement, puis peut émettre une décision motivée dans le délai de son choix. Le ministre peut être saisi d'un appel formel et transparent, et doit normalement rendre

Tableau 3. **Évolution des actions menées par l'Autorité norvégienne de la concurrence**

	Interdictions d'accords <sup>1</sup>	Dérogations <sup>2</sup>	Abus de position dominante <sup>3</sup>	Fusions	Surveillance des prix <sup>4</sup>
2002 : enquêtes ouvertes	99	73	79	36	55
Mesures d'exécution <sup>5</sup>	4	10			
Autres résolutions <sup>6</sup>	92	63	6	5	48
Ensemble des sanctions prononcées					
2001 : enquêtes ouvertes	50	113	66	27	133
Mesures d'exécution <sup>5</sup>	3	22			123
Autres résolutions <sup>6</sup>	39	91	4	2	
Ensemble des sanctions prononcées					
2000 : enquêtes ouvertes	101	147	74	39	983
Mesures d'exécution <sup>5</sup>	4	48			432
Autres résolutions <sup>6</sup>	50	99	7	2	
Ensemble des sanctions prononcées					
1999 : enquêtes ouvertes	114	85	69	31	976
Mesures d'exécution <sup>5</sup>	1	32			587
Autres résolutions <sup>6</sup>	20	53	4 <sup>7</sup>	2	
Ensemble des sanctions prononcées					
1998 : enquêtes ouvertes	214	131	52	46	2 586
Mesures d'exécution <sup>5</sup>	3	61			1 075
Autres résolutions <sup>6</sup>	114	70	4	2	
Ensemble des sanctions prononcées					
1997 : enquêtes ouvertes	121	129	79	41	2 970
Mesures d'exécution <sup>5</sup>	1	28			1 581
Autres résolutions <sup>6</sup>	81	101	11 <sup>8</sup>	3	
Ensemble des sanctions prononcées					
1996 : enquêtes ouvertes	189		61	46	2 804
Mesures d'exécution <sup>5</sup>	1				1 559
Autres résolutions <sup>6</sup>	71		3	1	
Ensemble des sanctions prononcées					

1. Affaires traitées dans le cadre de la section 3-1 (accords de prix horizontaux et prix de revente imposés), de la section 3-2 (ententes sur les offres) et de la section 3-3 (partage du marché).

2. Aux interdictions d'accords horizontaux et verticaux.

3. Affaires relevant de la section 3-10.

4. Affaires nécessitant une information sur les prix ou une surveillance des prix; la plupart de ces tâches ont été aujourd'hui transférées au Conseil de la consommation ou au Médiateur des consommateurs.

5. Pour les accords, il s'agit des affaires traitées par le Département d'investigation des entreprises de l'Autorité de la concurrence qui sont signalées au procureur pour action en justice; pour les dérogations, il s'agit des dérogations refusées ou annulées.

6. Pour les accords et la surveillance des prix, il s'agit d'avertissements ou d'autres actions administratives non contraignantes; pour les dérogations, des demandes acceptées; pour les abus de position dominante et les fusions, des résolutions d'intervention de type approbation conditionnelle ou interdiction.

7. Comprend une amende coercitive pour non-respect d'une décision de l'Autorité.

8. Comprend une amende coercitive.

Source : Autorité norvégienne de la concurrence, 2001; Autorité norvégienne de la concurrence, 2002; OCDE CLP, 2002.

publiquement son arrêt dans les trois mois. Ces dernières années, cette procédure est devenue plus contradictoire et formelle. Les arrêts rendus comportent une clause de caducité automatique normalement fixée à cinq ans.

L'Autorité de la concurrence jouit de larges pouvoirs d'enquête qui s'appliquent notamment aux infractions. Elle peut exiger d'accéder aux locaux des entreprises et se saisir des preuves originales (y compris au domicile de particuliers). Toute perquisition nécessite un mandat judiciaire, mais l'Autorité de la concurrence peut l'obtenir *ex parte*. Le

refus d'obtempérer à un mandat de perquisition constitue une infraction pénale. Les affaires passibles d'amendes ou de peines de prison doivent être transmises à l'Autorité nationale d'enquête et de répression des délits économiques et environnementaux (Økokrim), qui est l'unité du ministère de la Justice chargée de ce genre de poursuites. L'ampleur des pouvoirs d'enquête de l'Autorité de la concurrence (également utilisés au civil) complique ces poursuites dans la mesure où les actions judiciaires intentées par Økokrim doivent satisfaire à des normes de procédure pénale plus strictes.

La restitution des profits tirés de l'infraction constitue la sanction non pénale de base prononcée en cas de violation d'une interdiction légale. L'instance chargée des poursuites, ou le tribunal, peut également prononcer des peines d'amende ou de prison en cas de violation d'une interdiction ou d'une décision de l'Autorité de la concurrence. Les sanctions financières peuvent être prononcées aussi bien à l'encontre d'organisations que d'individus, et ces derniers sont passibles de peines de prison allant jusqu'à trois ans (six ans en cas de circonstances aggravantes). Cependant, des sanctions graves – prison ou confiscation des profits – n'ont encore jamais été appliquées, alors que d'autres infractions économiques telles que la fraude à la TVA à grande échelle ont donné lieu à des peines de prison. On peut expliquer cette disparité par un manque relatif d'expérience judiciaire (les affaires de ce type portées devant les tribunaux ont été peu nombreuses), par une controverse ancienne sur la qualification pénale d'un comportement, et par le manque de ressources du ministère public.

### **Les actions civiles et la législation de l'EEE ont leur importance**

Des actions en justice civiles, qui peuvent venir compléter l'exécution par les autorités publiques, sont aussi possibles. Elles peuvent constituer en Norvège un outil commode et efficace. Par exemple, dans l'affaire ABB-Siemens, des clients ont réclamé des dommages-intérêts et auraient obtenu près de 7 millions d'EUR, soit un montant trois fois supérieur à celui de l'amende prononcée par ailleurs. Il n'est pas obligatoire, pour ester en justice, qu'une sanction ait déjà été prononcée. En revanche, l'accès de protagonistes civils aux dossiers de l'Autorité de la concurrence est un sujet de controverse. Les coûts et les délais ne sont pas un problème important : traitant dans l'année les affaires civiles de moindre importance, les tribunaux sont considérés comme efficaces.

Le complément le plus important aux actions exécutoires de l'Autorité norvégienne de la concurrence est la mise en œuvre du droit de la concurrence de l'EEE par l'intermédiaire de l'Accord sur l'EEE. Celui-ci est utilisable lorsque les pratiques incriminées sont susceptibles d'affecter les échanges entre des États membres de l'EEE. La réglementation (qui est équivalente à la réglementation sur la concurrence de l'UE) est appliquée conjointement par l'Autorité de surveillance de l'AELE (voir plus haut) et la Commission européenne. En général, la Norvège est liée par l'accord d'harmonisation avec la législation de l'EEE, qui prévaut en cas de conflit.

## **La politique de la concurrence dans le contexte international**

### **Esprit d'ouverture et coopération**

La Loi sur la concurrence s'applique aux accords et aux actions qui ont, ou sont susceptibles d'avoir, une incidence en Norvège, indépendamment du lieu où l'accord a été appliqué ou l'action entreprise. Un accord ou une action n'ayant une incidence qu'en dehors de la Norvège pourrait être soumis à cette législation si le gouvernement

l'autorisait. Un accord passé avec un autre pays ou une organisation internationale peut aussi étendre, ou au contraire limiter, le champ d'application de la loi. En bref, le caractère national d'un marché n'est jamais présumé. Les problèmes de concurrence dans le domaine de la politique des échanges sont mineurs (aucune mesure antidumping n'a été appliquée depuis 1984). Le traitement des entreprises étrangères n'a pas posé le moindre problème, et l'application de la loi par l'Autorité de la concurrence ne prend pas la nationalité en compte. La coopération en matière d'exécution de la loi est une pratique bien établie dans le contexte de l'EEE et notamment avec les voisins nordiques. En fait, la loi a été modifiée en 2000 pour autoriser l'Autorité de la concurrence à fournir des informations aux autres autorités de la concurrence, que cela soit au profit de la Norvège ou d'autres pays. La Norvège est partie à l'accord de coopération nordique qui a montré son utilité dans les actions anticartels. Le travail de coordination a particulièrement intéressé le Danemark et la Norvège car ces deux pays traitent les affaires de concurrence devant des juridictions pénales.

### Les limites de la politique de la concurrence : dérogations et réglementations spéciales

Les dérogations mettent assez sérieusement à l'épreuve une politique de la concurrence qui, en Norvège, doit clairement fixer ses priorités. Les principes de la concurrence comportent des dispositions dérogatoires générales ainsi que des limites applicables au rôle de la politique de la concurrence dans plusieurs secteurs essentiels. En cas de conflit, la politique de la concurrence a généralement tendance à se plier à d'autres intérêts. Les décisions prises en application de la Loi sur la concurrence « ne doivent pas entrer en conflit » avec celles du pouvoir législatif – une règle qui suscite potentiellement des incertitudes sur la manière dont le droit de la concurrence prend en compte les privatisations. Le Livre blanc de 2002 sur les participations de l'État dans l'économie (voir encadré 20) promet de clarifier ce point en prévoyant la soumission des cessions futures à l'examen de l'Autorité norvégienne de la concurrence. La Loi sur la concurrence comporte également une autorisation générale qui permet au gouvernement de décider au cas par cas quelle autorité saisir du problème posé.

La loi régit les activités commerciales de toutes natures, « qu'elles soient privées ou le fait d'autorités publiques centrales ou locales », et la définition du terme « commercial » est très large. Les actions menées par les entités et les entreprises publiques semblent donc entrer, en principe, dans le cadre de cette loi. C'est le statut de l'entité (séparée ou non juridiquement du gouvernement) qui détermine de quel ressort (ministère ou Autorité de la concurrence) elle dépend en matière de concurrence. Le ministère s'occupe de l'exécution de la loi en matière d'action des collectivités locales, et l'expérience semble montrer qu'il intervient avec une certaine réticence.

Il n'existe pas de dérogations générales *de minimis* pour les PME, mais ces dernières peuvent bénéficier de règles dérogatoires générales accordées notamment si l'effet sur la concurrence est réduit. Des soumissions conjointes (destinées à permettre à de petites entreprises de prendre part à de gros appels d'offres) peuvent aussi être autorisées sous certaines conditions.

Par ailleurs, les dérogations sectorielles sont nombreuses et le traitement spécial de certains secteurs fréquent. Nous passons ci-après quatorze de ces secteurs en revue.

**Les secteurs des télécommunications et de l'électricité ont été réformés et la coopération entre les autorités de la concurrence et les autorités sectorielles est satisfaisante, mais l'implication de l'État reste élevée**

Le secteur des télécommunications a été libéralisé conformément aux directives communautaires. Mais si le monopole formel de Telenor a été aboli il y a quatre ans, l'entreprise conserve une forte part de marché, et son capital reste en grande partie public. L'Autorité des postes et télécommunications met en œuvre les directives communautaires applicables et, bien qu'elle soit sous tutelle du ministère des Transports et des Télécommunications, est assez indépendante dans ce rôle. Néanmoins, il est possible de faire appel de ses décisions auprès de ce ministère (c'est-à-dire auprès d'un ministère qui n'est pas responsable de la politique de la concurrence). Cela dit, le droit de la concurrence et la réglementation sectorielle cohabitent très efficacement. L'accord de coopération de l'Autorité norvégienne de la concurrence avec l'Autorité des postes et télécommunications prend acte du fait que la Loi sur la concurrence a un champ d'application plus large que la Loi sur les télécommunications et couvre la plupart des thèmes pertinents (tels que l'accès et la tarification). Ces instances travaillent ensemble sur les problèmes posés, et estiment aujourd'hui inutile la formalisation d'un accord juridictionnel. Par exemple, elles ont un projet commun d'examen des modalités d'amélioration de la concurrence dans le secteur et se sont soutenues l'une l'autre dans certaines affaires (par exemple, à l'occasion des réclamations formulées sur le fonctionnement de la téléphonie mobile de Telenor), même si elles peuvent avoir des points de vue différents dans telle ou telle affaire. Une nouvelle loi sur les communications électroniques conforme au cadre réglementaire communautaire prévu dans ce domaine est entrée en vigueur en juillet 2003. Dans les limites autorisées par la directive communautaire et les conditions de marché, les réglementations sectorielles *ex post* seront progressivement réduites et remplacées par les dispositions de la législation générale de la concurrence.

C'est dès 1991 que la Norvège s'est employée à libéraliser son secteur de l'électricité. Le marché de détail est aujourd'hui ouvert à tous les acheteurs et vendeurs d'énergie, on compte de nombreux fournisseurs concurrents, le réseau (un monopole naturel) est régulé de manière efficace, et une bourse énergétique de gros concurrentielle (Nord Pool) est exploitée en commun avec les pays voisins. Le réseau ne souffre d'aucune restriction, et les experts comme les consommateurs considèrent que la réforme est un succès. Cela dit, des plaintes ont été enregistrées à propos de possibles manipulations des marchés de gros – manipulations qui sont actuellement traitées comme des problèmes potentiels des marchés financiers et des marchés des produits de base –, et le profil capitalistique des entreprises a fort peu évolué. Le premier producteur et fournisseur d'énergie, Statkraft, appartient à l'État, et de nombreuses autres entreprises d'électricité sont la propriété de collectivités locales. Les différences de traitement liées au profil capitalistique des entreprises ont été taxées d'obstacles à l'entrée sur le marché. Les concessions d'exploitation des centrales hydroélectriques sont limitées à 60 ans pour les entreprises privées, mais illimitées pour les entreprises publiques. Le gouvernement a proposé de changer ces dispositions de manière à les homogénéiser (en harmonisant la durée de l'ensemble des concessions), mais a ensuite annoncé qu'il consultait un groupe de travail sur la manière de procéder. L'Assemblée nationale norvégienne a tendance à considérer l'hydroélectricité comme une ressource qui doit rester sous contrôle capitalistique national.

Comme dans le secteur des télécommunications, la coopération entre l'Autorité norvégienne de la concurrence et l'Autorité sectorielle de régulation (Direction

norvégienne des ressources en eau et de l'énergie, ou NVE) semble bien fonctionner. NVE laisse les questions de concurrence à l'Autorité de la concurrence, et en cas de superposition ou d'incertitude sur l'instance la plus concernée, les deux autorités restent en contact pour résoudre la question (par exemple, l'Autorité de la concurrence a convenu de ne pas intervenir en matière de réglementation des réseaux). Elles se consultent également en cas de fusion ou, par exemple, à propos des concessions.

### Encadré 13. **Statkraft : le conflit entre la politique de la concurrence et la politique industrielle**

Une importante affaire a avivé les tensions entre la politique de la concurrence et la politique industrielle. L'entreprise Statkraft cherche à grossir pour être certaine de demeurer un acteur important du marché nordique. Le Livre blanc sur les participations de l'État dans les entreprises (qui propose de transformer Statkraft en société d'économie mixte) soutient cet objectif, et le Parlement norvégien a voté les capitaux nécessaires à des acquisitions. Mais en 2002, l'Autorité norvégienne de la concurrence a interdit à Statkraft de se porter acquéreur d'une part significative de deux autres entreprises productrices d'énergie (Agder Energi et Trondheim Energiverk), arguant de craintes quant au pouvoir de marché qui en résulterait. Statkraft a fait appel auprès du ministère du Travail et de l'Administration publique. Les consommateurs (tant particuliers qu'industriels) se sont opposés aux fusions. La Direction norvégienne des ressources en eau et de l'énergie et l'Autorité norvégienne de la concurrence ne sont pas entrées en conflit à propos de ces fusions, car la première s'est abstenue de prendre position. Finalement, le ministère a convenu que l'acquisition tant d'Agder que de Trondheim entamerait ou restreindrait davantage la concurrence sur le marché de l'énergie. Mais il a tout de même autorisé ces opérations à condition que Statkraft vende ses participations dans d'autres entreprises productrices d'énergie et accepte de céder le cas échéant d'autres actifs de production d'électricité. Le ministre a rejeté l'appel, confirmant ainsi la position de l'Autorité de la concurrence.

### **Les marchés financiers ont été réformés et la coopération est là aussi satisfaisante**

Les réformes ont encouragé la concurrence dans les services financiers, et d'autres réformes sont en cours dans le domaine des assurances. La concurrence est plus forte dans les services où interviennent davantage d'entreprises étrangères (ce qui aide les petits pays, qui pâtissent souvent d'une concentration plus forte). Les entreprises étrangères détiennent respectivement 25 % et 49 % des actifs de la banque et de l'assurance non vie.

La réglementation bancaire comporte certaines dispositions qui ont des conséquences ou des intentions en matière de politique de la concurrence. Par exemple, toute fusion ou acquisition de banque nécessite une licence, condition dont l'objectif est de favoriser à la fois la stabilité financière et une réelle concurrence. Les relations entre l'Autorité de la concurrence et la Commission norvégienne pour la banque, les assurances et les valeurs mobilières, qui est l'autorité de réglementation bancaire, sont régies par un accord de coopération formel. Elles ne doivent pas pour autant adopter des approches identiques, mais conviennent de collaborer, d'échanger des informations et de favoriser la prévisibilité du fonctionnement du marché. Par exemple, l'Autorité de la concurrence s'abstient, normalement, d'accorder une dérogation avant que le ministère des Finances n'ait octroyé une licence. Cette coopération semble bien fonctionner, même si une même question peut

susciter des points de vue différents (ce qui est inévitable, compte tenu de leurs rôles différents, l'Autorité de la réglementation recherchant à la fois la stabilité et la solvabilité des systèmes et une concurrence effective).

### ***L'agriculture, l'exploitation forestière et la pêche sont fortement protégées et généralement non soumises au droit de la concurrence***

En Norvège, les prix des produits alimentaires sont élevés. Les dérogations accordées compliquent beaucoup l'application de la politique de la concurrence dans les industries agroalimentaires, et les protections assurées par les droits de douane restreignent la concurrence. Pour tout ce qui concerne la vente ou la fourniture de produits agricoles, sylvicoles ou halieutiques, les producteurs ne sont pas soumis à l'interdiction générale des accords horizontaux que prévoit la Loi sur la concurrence (cette disposition est limitée aux produits norvégiens et ne s'étend pas aux ententes illicites sur les offres). L'objectif de ce régime spécial est de permettre l'application de mesures législatives de soutien des prix. Bien que l'Autorité de la concurrence estime disposer du pouvoir d'intervenir contre d'autres pratiques anticoncurrentielles, elle n'a pas mis cette faculté à l'épreuve des tribunaux. Les coopératives, qui dominent la commercialisation des produits agroalimentaires, sont les principaux bénéficiaires du système. Le contrôle des importations est suffisamment fort pour porter atteinte à la bonne réputation du pays en matière d'ouverture des marchés. Enfin, le contrôle norvégien des exploitations est favorisé de manière soit directe (par exemple les bateaux de pêche doivent être au moins à 60 % norvégiens), soit indirecte (par le biais par exemple de concessions qui imposent à tout propriétaire de s'installer sur ses terres).

L'Autorité de la concurrence s'inquiète en particulier de la double responsabilité – commercialisation et régulation – des coopératives notamment laitières. L'une d'entre elles, TINE BA, est le premier producteur, distributeur et exportateur de produits laitiers, et rassemble la presque totalité des exploitations laitières du pays. Chaque exploitation a un quota de production et les prix indicatifs sont déterminés annuellement avec le ministère, TINE jouant le rôle de « régulateur » du marché chargé de maintenir ces prix. Ce double rôle dote TINE d'avantages considérables par rapport à la concurrence (par ailleurs fort ténue) pour l'accès aux produits laitiers bruts à traiter. L'Autorité de la concurrence a formulé un certain nombre de recommandations visant en particulier à isoler le rôle de régulation et à abolir le dispositif de fixation des prix. Elle a aussi recommandé de séparer les rôles de régulation et de commercialisation sur le marché des céréales et de laisser les prix s'auto-ajuster.

Les objectifs de l'action publique sous-tendent le dispositif de soutien de ces secteurs : la Norvège cherche à préserver les zones de peuplement rural et l'exploitation foncière en vigueur. Des considérations de conservation des sols et de protection de l'environnement sont aussi en jeu. Pour l'instant, le public n'a pas dénoncé avec force le niveau élevé des prix alimentaires, en raison peut-être de salaires élevés (les achats transfrontières sont toutefois en hausse). Mais il conviendrait d'examiner le système pour s'assurer que les coûts de ces entraves à la concurrence et à l'innovation ne l'emportent pas sur les avantages des protections qu'il apporte.

### ***Dans de nombreux services, la réglementation continue de trop limiter la concurrence, et les tentatives d'ouverture des marchés sont prudentes***

La concurrence dans les services postaux a été jusqu'à récemment limitée par le monopole légal de la poste norvégienne (Posten Norge AS) pour tout le courrier dont le

poids ne dépasse pas 350 grammes (la nouvelle législation de l'UE a réduit ce monopole en 2003). C'est par ce biais que les services universels déficitaires de la poste sont financés. Mais Posten Norge AS bénéficie par ailleurs de certains avantages que n'ont pas ses concurrents, en particulier la priorité en matière de transport aérien et maritime, qui abaissent ses coûts. L'Autorité norvégienne de la concurrence est préoccupée par cette situation. La priorité maritime devrait disparaître en 2003.

La concurrence dans le *transport par autocars* est restreinte par une réglementation dont le principal objectif est de protéger le service ferroviaire. Il est obligatoire de détenir une licence pour effectuer ces transports, et l'un des critères d'octroi des licences est le niveau de la demande compte tenu de l'offre existante. Malgré ce régime défavorable, une certaine concurrence est apparue, notamment pour les services interurbains, et l'octroi de licence sur des itinéraires parallèles débute. Dans un Livre blanc de 2002, il a été recommandé que la protection du service ferroviaire ne soit plus un critère important d'octroi des licences, et qu'on instaure plutôt une liberté de réduction ou d'élimination des services concernés. Le Parlement norvégien étudie actuellement la question.

La concurrence dans les *services de taxi* est également restreinte par l'existence de licences, justifiées elles aussi par la nécessité de s'assurer que les entreprises sont en mesure de remplir leurs obligations de service; certaines mesures allant dans le sens d'une plus grande concurrence ont été prises, par exemple en augmentant la taille des territoires de manière à pouvoir accepter davantage d'acteurs. Parallèlement, les prix sont contrôlés sous couvert de la Loi sur la concurrence pour éviter les abus, et l'Autorité de la concurrence joue le rôle d'instance de réglementation. Les contrôles des prix ont été supprimés dans les principales zones urbaines, mais des plafonds tarifaires s'appliquent encore ailleurs. L'Autorité de la concurrence estime que si la concurrence connaît un essor, le régime de licences freine l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs. Les pouvoirs publics étudient actuellement l'opportunité de le remplacer par un dispositif sans limites fondé sur la seule qualification des impétrants (ceci permettrait à l'Autorité de la concurrence de supprimer le contrôle des prix à l'occasion de l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché).

Les réformes du système de licence des *pharmacies* ont permis l'ouverture du marché. Les seules personnes physiques et morales qui ne peuvent aujourd'hui être propriétaires d'une pharmacie sont les laboratoires pharmaceutiques et les médecins. Le contrôle des entrées sur le marché tirait partiellement sa justification de la volonté d'éviter l'« écrémage » et de garantir une continuité de services dans les zones commercialement moins intéressantes. L'univers des grossistes en produits pharmaceutiques est désormais privé et concurrentiel. Au niveau des officines, les pharmaciens disposent d'un monopole sur les médicaments vendus aussi bien avec que sans ordonnance (d'autres commerces seront cependant bientôt autorisés à vendre ces derniers), et le prix des médicaments vendus sur ordonnance est plafonné. Un tel dispositif peut atténuer l'incitation à rechercher de meilleurs prix de gros. Néanmoins, la concurrence sur les prix s'accroît.

Les *services professionnels* ne bénéficient d'aucune dérogation au titre de la Loi sur la concurrence, et l'Autorité de la concurrence a poursuivi certains cas d'entrave à la concurrence. La profession d'avocat peut toutefois constituer un cas particulier en raison de la supervision des tribunaux à laquelle elle est soumise et de son adhésion aux règles du barreau. Une commission comprenant un représentant de l'Autorité de la concurrence a récemment examiné l'incidence des règles de cette profession sur la concurrence. Sa

principale proposition a été d'améliorer la transparence des honoraires. La majorité des participants a apporté son soutien aux règles de qualité de service imposées par les pouvoirs publics. La plupart accepteraient d'ouvrir la profession de conseiller juridique (hors sphère judiciaire) aux personnes dépourvues de titres formels.

La vente au détail des *boissons alcoolisées* (autres que la bière à faible taux d'alcool) est un monopole légal. Jusqu'à juin 2002, il en était de même en matière de production d'alcool. L'entreprise détentrice de ce monopole, Arcus, reste à 35 % la propriété de l'État, même si la vente de cette participation résiduelle a été autorisée. La participation de l'État au capital et le monopole se justifient par des préoccupations de santé publique. Mais le monopole est mal admis par le public (40 % environ de la consommation y échappent par des achats auprès du monopole national suédois concurrent ou par d'autres importations) et une certaine concurrence est autorisée par le biais d'importations de gros.

La concurrence dans le *secteur de la vente au détail* est quelque peu limitée par le contrôle des horaires d'ouverture. La loi fixe des horaires uniformes et les commerces sont généralement tenus de fermer le dimanche et les jours fériés. Mais la situation est en fait assez compliquée dans la mesure où cette règle ne s'applique pas au commerce des services ou de gros (c'est le cas des stations-service) et comporte de nombreuses exceptions (par exemple, les commerces des campings n'y sont pas soumis). Cette réglementation a aujourd'hui été transférée à la Loi sur les jours fériés, dans le but avoué d'inciter les professionnels à mieux répondre aux besoins du consommateur. Mais cette évolution n'aura guère d'importance en pratique, car la Loi sur les jours fériés continuera de restreindre les ouvertures des commerces de détail en se contentant d'en modifier légèrement les horaires. Les distorsions de la concurrence issue des dérogations complexes demeureront.

La réglementation de la *propriété des médias* a pour objet de favoriser la diversité des opinions et d'empêcher le contrôle du contenu par les investisseurs. La Loi sur la propriété des médias fixe les limites en la matière (par exemple, un même investisseur n'est pas autorisé à contrôler plus du tiers du marché de la presse nationale), et les autres médias (radio, télédiffusion) sont eux aussi réglementés pour les mêmes raisons. Il est intéressant de remarquer que les recours concernant les décisions de l'autorité de réglementation des médias ne sont pas adressés au ministre, mais à une instance spéciale indépendante. Cette procédure a pour objet d'assurer à la presse la liberté qui est garantie par la Constitution norvégienne. Il a été d'abord suggéré de fusionner cette autorité de réglementation (qui est un petit organisme) avec l'Autorité norvégienne de la concurrence puis, plus récemment, de la fusionner avec les agences chargées du cinéma et de l'audiovisuel.

La plus étrange des contraintes réglementaires affectant la concurrence est le pouvoir qu'ont les municipalités d'attribuer une licence aux *cinémas*, pouvoir qu'elles ont utilisé pour créer des monopoles locaux. Cette implication des collectivités locales se justifiait à l'origine par le désir de garder la haute main sur les recettes et sur le contenu visé par la censure. Aujourd'hui, la politique régionale a plutôt tendance à soutenir le système des monopoles locaux, estimant que les petites villes doivent avoir un cinéma, qu'il soit rentable ou non. Quelques privatisations se sont produites au gré de la chute de la fréquentation des cinémas. La distribution des films est soumise à un accord sur les prix (lui aussi justifié par des aspects de politique régionale) qui a été maintenu par les ministres successifs en dépit des efforts contraires de l'Autorité de la concurrence.

Le contrôle des prix pour des motifs de politique régionale et de politique culturelle est aussi autorisé pour les *publications*. Une dérogation à la Loi sur la concurrence autorise

plusieurs restrictions (par exemple pour la détermination des remises), ainsi que la fixation des prix précisée à l'Accord commercial sur les livres. Les librairies ont le monopole de la vente des manuels scolaires (au prix fixe prévu à l'Accord), ce qui les aide à maintenir de petits magasins ruraux. L'objectif avoué est de promouvoir la langue et la culture norvégiennes. Les remarques répétées de l'Autorité de la concurrence à propos du champ d'application exagéré de cette dérogation ont été rejetées par les ministres (et ce malgré l'expérience positive de la Suède qui, après la suppression de la dérogation, n'a pas constaté de disparition de librairies).

### Sensibilisation des autorités à la nécessité d'une réforme en matière de concurrence

#### ***La politique de la concurrence fait l'objet d'une promotion active de la part de l'Autorité de la concurrence et du ministère, a produit des projets importants de réforme, mais peine à peser réellement sur les décisions***

La sensibilisation aux questions de concurrence est un volet essentiel du travail de l'Autorité de la concurrence. Cette dernière, mais aussi le ministère du Travail et de l'Administration publique, ont œuvré à rehausser la concurrence au rang d'objectif de l'action, notamment sous l'égide du ministre actuel. La Loi sur la concurrence autorise explicitement ces actions. L'Autorité de la concurrence peut ainsi critiquer les politiques : elle « a pour mission d'appeler l'attention sur les effets restrictifs de mesures publiques vis-à-vis de la concurrence, le cas échéant en soumettant des projets visant à accroître la concurrence et à faciliter l'entrée de nouveaux concurrents ». Les thèmes d'action de l'Autorité de la concurrence sont très divers : ils s'étendent des monopoles publics à la politique fiscale. Le tableau 4 montre l'évolution des activités de sensibilisation de l'Autorité.

Tableau 4. **Évolution des activités de sensibilisation aux questions de concurrence menées par l'Autorité norvégienne de la concurrence**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Affaires traitées	154	180	159	182	179	245	261
Observations	64	92	60	78	77	85	103
Mises en garde	4	11	51	17	12	11	14

Source : Norvège, 2002; Autorité norvégienne de la concurrence, 2001.

Les représentants de l'Autorité de la concurrence (ou du ministère) sont habituellement membres des commissions qui examinent les questions ayant des conséquences sur la politique de la concurrence. L'Autorité a examiné les répercussions de très nombreuses autres politiques sur cette dernière. Dans des rapports récents, elle a ainsi abordé les domaines de l'agriculture (et en particulier du secteur laitier), de la réglementation environnementale et du système de la TVA. Les marchés publics ont été un sujet particulier de préoccupation. L'Autorité et le ministère ont consacré beaucoup d'efforts à sensibiliser les communes, en particulier, à la nécessité d'une recherche de l'efficacité dans ce domaine. Comme nous l'avons indiqué, l'Autorité de la concurrence œuvre en faveur de la réforme des accords cadres publics qui désavantagent les fournisseurs de moindre taille, et en faveur de la création d'un nouveau régime d'application qui permettrait de contester les attributions de marchés avant la signature des contrats. La concurrence entre prestataires privés et publics de services est devenue un

grand sujet d'actualité. Elle concerne une vaste palette de services (auto-écoles, prévisions météorologiques, instituts universitaires, etc.); les questions à traiter au titre de la concurrence sont tout aussi diversifiées (elles vont de l'équité du bilan comptable initial d'une mission auparavant publique jusqu'au régime de TVA applicable).

Néanmoins, on peut se demander à quel point ces idées se retrouvent dans les décisions publiques effectives. Il y a quelques années, l'Autorité de la concurrence a participé à l'établissement d'une liste de questions visant à évaluer l'impact de la réglementation sur la concurrence, mais n'a pas vu cette contribution mise à profit. Un examen interministériel de l'ensemble des réglementations susceptibles d'entraver inutilement la concurrence a été annoncé début 2002; il constitue une authentique perspective d'amélioration.

## Conclusion

La Norvège a nettement progressé en matière d'ouverture de ses marchés, et adopté une vision juridique de la politique de la concurrence qui favorise l'efficacité. Dans de nombreux domaines, de petits pas ont été effectués pour passer de la réglementation à la concurrence. La Norvège a été pionnière en matière de réforme du secteur de l'énergie électrique favorable au marché. Par ailleurs, l'application du droit de la concurrence est devenue plus vigoureuse ces dernières années. Pour promouvoir les principes d'une saine concurrence, l'Autorité norvégienne de la concurrence et le ministère du Travail et de l'Administration publique ont défié des entreprises nationales aussi emblématiques que Statkraft et SAS. L'Autorité a déployé une activité remarquable pour examiner les problèmes posés et proposer des changements au niveau des points d'achoppement que sont par exemple les marchés publics et notamment l'agriculture. L'accent est aujourd'hui mis sur l'efficacité des services publics, qui est une question importante.

Cependant, la politique de la concurrence n'est pas pleinement intégrée au cadre général de l'action publique, et peine souvent à peser réellement. Les pouvoirs publics ont, de manière tout à fait typique, conservé une certaine dose de contrôle du processus de libéralisation, en se servant des participations de l'État lorsqu'ils ne recourent pas à la réglementation. Souvent, d'anciens monopoles continuent de dominer leur secteur (entre autres dans les télécommunications, l'électricité et les transports) et les entreprises du secteur privé rencontrent à l'évidence un problème de neutralité concurrentielle insuffisante. Un grand nombre d'autres secteurs (des cinémas aux librairies) demeurent protégés vis-à-vis d'une concurrence pleine et entière. Les autorités renâclent à laisser jouer la concurrence. Cette ambivalence est profondément enracinée car elle reflète le soutien par la Norvège de valeurs d'équité et de soutien régional qui cohabitent difficilement avec la volonté d'efficacité inscrite dans le droit de la concurrence. Par ailleurs, ce dernier souffre de faiblesses. Son champ est restreint par de nombreuses dérogations et des priorités incertaines. Les sanctions ne peuvent découler que de procédures pénales, et ont été relativement légères. La plupart des décisions de l'Autorité de la concurrence sont susceptibles d'appel auprès du ministre, ce qui ouvre la voie aux influences politiques, sans compter que d'autres considérations de l'action publique peuvent prendre le pas sur les orientations de la politique de la concurrence – et ne manquent pas de le faire.

Le changement a sans conteste besoin d'un large soutien. En raison des excellentes perspectives économiques dont jouit la Norvège de par ses richesses pétrolières, d'autres

mutations sont-elles à première vue réellement nécessaires? Il faut pour cela répondre à la question de savoir si les coûts de la réglementation et de la protection des marchés dépassent ou non leurs avantages, et à celle de savoir s'il serait possible de remplir d'une autre manière les objectifs de la politique régionale. En outre, en dépit d'une qualité de la vie indubitablement élevée, la qualité des principaux services publics de la Norvège est aujourd'hui sur la sellette, et la pérennité des politiques actuelles une question qu'il faut se poser sur le long terme. Il est très encourageant de constater que le renforcement de la politique de la concurrence est un volet essentiel du plan de modernisation du secteur public affiché par le gouvernement.

## Actions à envisager

### **1. Remettre à plat et alléger les protections sectorielles qui brident l'entrée et la concurrence sur les marchés**

La concurrence souffre encore de plusieurs contraintes réglementaires qui sont difficiles à justifier. Le monopole des collectivités locales en matière de salles de cinéma pourrait s'effondrer du fait de son propre anachronisme face aux nouvelles technologies numériques et aux nouveaux modes de distribution. Son élimination pure et simple ne causerait aucun préjudice et présenterait quelques avantages. Pourquoi, par ailleurs, serait-il nécessaire de faire la preuve de l'existence d'une demande non satisfaite pour obtenir le droit d'entrée sur des marchés de services intrinsèquement concurrentiels tels que les lignes d'autocars express et les taxis? L'expérience d'autres pays montre que cette approche est préjudiciable à l'efficacité et à la concurrence, et qu'il peut exister des moyens plus efficaces de desservir les régions enclavées. Certes, ces secteurs peuvent présenter des problèmes de protection du consommateur, mais ces derniers doivent être traités directement. Dans le commerce de détail, la Norvège a proposé d'évoluer timidement vers une plus grande liberté du consommateur en desserrant quelque peu l'étouffement des horaires d'ouverture. Les règles régissant la nature des commerces autorisés à ouvrir durant les jours fériés resteront cependant en place. En termes pratiques, elles ont plus d'importance, probablement, que celles interdisant les ouvertures tardives les autres jours.

Les protections et dérogations de grande ampleur qui existent dans les domaines agricole, halieutique et sylvicole soulèvent des problèmes plus complexes. Il est difficile d'évaluer clairement certains des intérêts qui sont en jeu dans ces secteurs à l'aide d'un classique calcul d'efficacité. Mais cette difficulté n'est pas synonyme d'impossibilité. De fait, la Norvège s'efforce d'inventorier les autres intérêts que sont la gestion durable des ressources, la préservation de l'environnement et le soutien aux régions. Mais si les citoyens du pays se sont volontiers montrés enclins à soutenir ces valeurs et ces politiques par le budget national, ils sont nombreux à marquer leur mécontentement économique en se rendant en Suède pour acheter leurs produits alimentaires moins cher. Le montant des subventions indique clairement le coût direct des programmes censés promouvoir les autres valeurs. Mais il faudrait aussi prendre en compte le coût des distorsions de la concurrence pour savoir si le coût total reste à la mesure des avantages recherchés.

### **2. Encourager la concurrence et la discipline de marché dans le secteur public et les secteurs à capitaux publics**

L'actuel programme de sensibilisation aux effets néfastes à la concurrence que peut revêtir une implication de l'État et au potentiel des méthodes de marché en matière d'efficacité des services publics est important et doit être fermement soutenu. Ses

objectifs doivent être clairement compris. Par exemple, la réglementation des marchés publics qui engendre involontairement des monopoles doit bien entendu être réformée – sans toutefois que la tentative d’attribuer davantage de marchés à des entreprises de moindre taille ne fasse renoncer à des éléments d’efficacité. Il est possible, jusqu’à un certain point, de parvenir à une certaine discipline de marché sans modifier la nature des prestataires, en autorisant simplement un choix plus large du consommateur dans des domaines tels que la santé et l’éducation. S’agissant des services qui font aussi appel à des prestataires du secteur privé, il faut éviter que la réorganisation des prestataires publics n’octroie à ces derniers le moindre avantage ou le moindre désavantage qui serait un facteur d’inefficacité. De telles distorsions pourraient résulter non seulement de simples préférences formelles ou informelles génératrices de chiffre d’affaires du fait de relations anciennes, mais aussi du mode de capitalisation des nouvelles entités. Le même problème est abordé dans le débat sur l’ampleur et le rôle des participations de l’État dans d’autres secteurs économiques. Inévitablement, toute participation étatique importante dans le capital d’une entreprise privée ne peut que mener à s’interroger sur l’étendue et la valeur d’un engagement de soutien futur implicite, ce qui peut modifier l’équilibre concurrentiel, ainsi que sur le risque d’intervention de l’État au niveau de la réglementation afin de prémunir ses investissements contre d’éventuelles menaces. Il est donc conseillé d’éliminer les plus évidents de ces risques en supprimant les participations de l’État dans les entreprises privées à l’intérêt public limité.

### **3. Acheter l’examen des réglementations existantes pour recenser les obstacles à la concurrence**

Dans de nombreux pays, un projet tel que celui annoncé début 2002 – procéder à l’examen interministériel des réglementations en place – serait herculéen. Au moins en l’absence de crise, mener ce projet de manière exhaustive peut s’avérer plus important que le hâter. Toutefois, la Norvège s’étant déjà livrée à des exercices de ce genre dans le passé, il se peut que ses textes recèlent moins de mesures anticoncurrentielles que ceux d’autres États, ou qu’à tout le moins leur repérage soit aisé.

### **4. Réformer le processus décisionnel pour mettre fin aux interventions politiques dans des décisions particulières**

Il se peut que la création d’un organe indépendant chargé de traiter les appels formés à l’encontre des décisions de l’Autorité de la concurrence ne suffise pas à garantir la cohérence de la politique de la concurrence. Certaines réglementations sectorielles, comme celle des télécommunications, ont aussi des effets négatifs sur la concurrence. Des projets visant à mettre en place des possibilités de recours non politique à l’encontre des décisions des autorités de réglementation respectives ont été formulés. Cohérence et homogénéité seraient favorisées si la même instance d’appel était utilisée pour les décisions des autorités de réglementation et celles de l’Autorité de la concurrence. (Une autre approche consisterait à réviser les législations et réglementations sectorielles de sorte que les instances sectorielles de réglementation perdent tout pouvoir de décision dans les affaires touchant à la concurrence. Ces dernières seraient systématiquement confiées à l’Autorité de la concurrence et soumises au processus d’appel applicable à ses décisions.) Il existe des modèles et des précédents pour cette approche. En Norvège, d’aucuns ont suggéré d’instaurer un tribunal expert ou une instance d’appel responsable de la concurrence dans tous les secteurs, ainsi que de la propriété intellectuelle et des

questions de consommation. Dans les autres pays, la Commission britannique de la concurrence et le Tribunal antimonopole polonais sont des exemples d'instances d'appel spécialisées dont dépendent à la fois les autorités sectorielles de la réglementation et la législation de la concurrence.

La mise en place d'une instance d'appel extérieure au système politique et se fondant sur l'avis d'experts a figuré parmi les grandes tâches de la commission chargée d'étudier les améliorations potentielles de la Loi sur la concurrence. Même si le processus d'appel auprès du ministre est transparent et que la décision de ce dernier doit être dûment motivée, l'éventualité d'une infirmation des décisions de première instance sur la base de considérations d'ordre politique ne peut que saper la cohérence et la teneur de la politique de la concurrence. Or l'encadrement de ce pouvoir ministériel discrétionnaire par une limitation des chefs d'appel ou de décision ne suffirait probablement pas à opérer une distinction cohérente entre les affaires spéciales et les affaires ordinaires. Et si une instance d'appel ne tient que très peu compte des autres politiques menées, ces dernières referont surface via une prolifération de dérogations légales elles aussi susceptibles d'amoinrir la cohérence de l'ensemble. L'équilibre entre indépendance et cohérence à long terme avec les politiques gouvernementales peut être assuré au niveau de la conception de l'institution et du processus de nomination de ses responsables. La Norvège dispose dans les domaines des médias et de l'immigration de modèles de structures d'appel non politiques dont elle peut s'inspirer. La mise en place d'un organe collégial marquerait un retour à la pratique historique du pays en matière de concurrence (et serait conforme à l'attitude qu'elle adopte aujourd'hui au Conseil du marché dans les affaires de concurrence déloyale).

### **5. Incorporer les interdictions européennes à la législation tout en conservant la latitude d'action existante**

La Commission est aussi chargée de renforcer l'harmonisation positive avec la législation européenne sur la concurrence. La simplification est un objectif essentiel tant pour les entreprises que pour l'autorité concernée. La prise en compte de la version européenne des interdictions visant les accords restrictifs et les abus de position dominante contribuerait à préparer une application décentralisée. Avant même que la décentralisation ne devienne réalité, l'ajout à la loi norvégienne d'une interdiction des positions dominantes pourrait accroître la charge de travail de l'Autorité de la concurrence. Certaines réclamations aujourd'hui adressées d'abord à l'Autorité de surveillance de l'AELE dans le but de tirer parti de l'interdiction de l'EEE pourraient être soumises à l'Autorité de la concurrence.

Le processus de toilettage des règles applicables en matière de concurrence gagnerait à éradiquer les dispositions – vestiges du passé – qui prévoient la surveillance et le contrôle directs des prix. De telles règles sont en porte-à-faux avec une politique de la concurrence fondée sur l'efficacité et l'ouverture. Une règle européenne sur l'abus de position dominante suffirait à régler les problèmes d'exploitation du marché par les firmes dominantes, sans qu'il soit pour autant nécessaire de remplacer l'ensemble de la législation norvégienne actuelle sur la concurrence par le libellé des articles communautaires 81 et 82. Le concept d'abus de position dominante est défini plus étroitement dans la loi européenne que dans la section 3-10 généraliste de la Loi norvégienne sur la concurrence, même si les affaires concernant des abus de position dominante recouvrent des types de problèmes identiques à ceux qui suscitent

l'« intervention » de l'Autorité norvégienne de la concurrence. Une des raisons qui justifie la définition étroite du champ de l'abus de position dominante est que les infractions sont potentiellement lourdes de conséquences, tandis qu'une clause de type section 3-10 peut être, elle, plus générale puisque son application n'entraîne qu'une obligation future de changer de comportement. Comme elle fait directement référence à l'objectif de la loi en termes d'action publique, une telle règle générale peut servir à prendre en compte les situations nouvelles. Même si ce processus se traduit peut-être rarement par des actions exécutoires concrètes, il crée un contexte favorable à l'examen de problèmes nouveaux et au test de solutions. Il peut par exemple constituer un moyen d'appliquer les principes de la concurrence lorsque l'exposition aux conditions de marché est une nouveauté, comme dans le cas des fonctions administratives désormais soumises aux lois du marché. Lorsque la Finlande a adopté le dispositif législatif européen sur la concurrence, elle a conservé de sa législation antérieure une disposition générale similaire qui joue le rôle de ressource et de lien avec les pratiques en vigueur dans le pays. Depuis, sans conteste, la majorité des décisions ont été arrêtées en application des nouvelles interdictions.

### **6. Concevoir des procédures d'exécution capables d'imposer des sanctions effectives**

Certaines caractéristiques de l'environnement légal limitent la palette des choix disponibles. Il semble possible, mais très difficile, de persuader les tribunaux norvégiens d'infliger des peines d'amende substantielles aux entreprises coupables d'infractions à la législation sur la concurrence. Quant aux sanctions prononcées à titre individuel contre des responsables, elles sont pratiquement inexistantes. Ces deux difficultés semblent provenir du recours à un processus pénal, qui est le seul permettant de fonder une décision de restitution des profits que le contrevenant a pu dégager de l'infraction. Cependant, cette menace de restitution se concrétise rarement, et elle n'est de toute façon probablement pas assez dissuasive à elle seule. Un contrevenant potentiel peut tout à fait estimer qu'il a des chances de ne pas se faire attraper et de conserver les profits engrangés. Le recours à des sanctions pénales très rarement prononcées est-il positif? Rien n'est moins sûr. Mais il se peut qu'aucune autre solution ne soit possible, à moins d'inclure dans la loi norvégienne un moyen d'infliger des sanctions financières de taille dans le cadre de procédures civiles ou administratives. Peut-être, en concentrant leur action sur les ententes injustifiables, l'Autorité norvégienne de la concurrence et Økokrim apprendront-elles à saisir plus rapidement les autorités judiciaires de cas plus convaincants et les tribunaux seront-ils persuadés de punir davantage les infractions graves. Un relèvement des amendes, sur la base de critères tels que ceux de l'UE, autoriserait et inciterait la justice à placer la barre plus haut. La restriction du champ de la responsabilité pénale aux seules ententes injustifiables, clandestines et horizontales pourrait par ailleurs convaincre les tribunaux de les punir plus sévèrement. (L'extension de ce champ pénal aux abus de position dominante est à déconseiller car si certaines pratiques abusives dans ce domaine appellent une réponse énergique, la plupart des situations rencontrées sont bénignes, et il serait très difficile d'inscrire les distinguos nécessaires dans un texte pénal.) Les recours civils, domaine dans lequel la Norvège peut exploiter une expérience positive peu courante, peuvent compléter le dispositif. Les cas de collusion horizontale ont été rares, mais l'un d'entre eux s'est soldé par l'octroi de dommages-intérêts importants.

Si la loi norvégienne le permet, il serait utile d'envisager sérieusement l'instauration d'une peine d'amende administrative non pénale. La répartition des responsabilités entre l'Autorité norvégienne de la concurrence et Økokrim pouvant engendrer des retards et des

doublons, le premier de ces deux organismes pourrait probablement prendre les affaires administratives en charge dans leur intégralité. Le pouvoir de « sanction » financière dont dispose l'Autorité (à savoir la confiscation des profits tirés d'une infraction) n'est pratiquement jamais utilisé, en partie parce qu'il est difficile, voire impossible, de calculer ces profits avec précision. Le calcul d'une sanction dissuasive sur la base du chiffre d'affaires et d'autres facteurs pertinents pourrait s'avérer plus aisé et, qui plus est, cohérent avec les US d'autres juridictions européennes.

### **7. Confirmer le pouvoir dont dispose l'Autorité de la concurrence pour examiner les projets de fusion**

L'examen des projets de fusion doit-il aborder la question des cessions de participations de l'État par le biais des privatisations? Il s'agit là de la principale incertitude de l'exercice, et l'Autorité norvégienne de la concurrence a pu, en pratique, se pencher sur des projets de ce type. Mais la formulation générale des sections 1 à 4 sur les autorisations que prévoit la loi peut avoir pour conséquence de restreindre le pouvoir d'action de l'Autorité lorsqu'une cession envisagée semble menacer la concurrence. Même s'il ne s'agit que d'une lecture possible parmi d'autres de la loi, il pourrait être judicieux de dire clairement qu'une loi sur les cessions de participations de l'État ne constitue pas une « autorisation » législative allant à l'encontre de la Loi sur la concurrence. Il serait aussi possible d'examiner – sans obligation de changement – certains autres aspects du dispositif régissant les fusions en Norvège. Aujourd'hui, la notification est spontanée; si elle devenait obligatoire et préalable à la fusion, on pourrait supprimer les problèmes que suscitent les recours postérieurs. Mais jusqu'ici, aucune cession importante ne semble avoir échappé à la sagacité ou à l'action de l'Autorité. Le critère essentiel de jugement qui prévaut en Norvège – un affaiblissement significatif de la concurrence – diffère du critère de la position dominante privilégié par l'UE. Mais la Norvège n'est pas la seule juridiction européenne à utiliser ainsi un autre critère, et le sien peut comporter des avantages par rapport à celui de la position dominante, notamment lorsque le problème de concurrence rencontré est de nature oligopolistique.



PARTIE II  
*Chapitre 4*

## Ouverture du marché\*

\* Le rapport de référence utilisé pour préparer ce chapitre est disponible à l'adresse [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Contexte et historique

### **Le commerce international représente une partie importante de l'économie et la politique commerciale est dans l'ensemble très ouverte**

La structure productive de l'économie norvégienne repose largement sur les ressources naturelles. Le pétrole et le gaz, l'énergie hydroélectrique, la pêche et le bois d'œuvre en constituent l'ossature. Jusque dans les années 50, la Norvège a presque exclusivement exporté des matières premières et des demi-produits, qui continuent, pétrole en tête, de dominer ses exportations. Elle est l'un des premiers exportateurs de poisson au monde (95 % de sa production est exportée) et le troisième exportateur mondial de pétrole. Les produits manufacturés représentent une grande partie des importations (tableau 5). Le littoral étendu a par ailleurs favorisé une longue tradition en matière de transport maritime et de construction navale. La Norvège est l'un des premiers acteurs du transport maritime (ses compagnies contrôlent 10 % de la flotte marchande mondiale) et de la fabrication de paquebots de croisière, de gaziers, de chimiquiers et de navires de maintenance offshore.

De ce fait, la Norvège est largement dépendante du commerce international et, à quelques importantes exceptions près, économiquement très ouverte. En 2001, ses

Tableau 5. Répartition des échanges norvégiens par produits

Millions d'USD

	1961	1990	2000	1961	1990	2000
	Importations			Exportations		
Animaux destinés à l'alimentation et animaux vivants	135	1 286	1 765	139	2 281	3 748
<i>dont :</i>						
<i>Poissons, crustacés, mollusques, préparations</i>	3	198	434	102	2 027	3 435
Boissons et tabac	14	165	252	1	23	24
Matières brutes, non consommables, sauf matériaux combustibles	181	2 159	2 376	143	1 112	717
Combustibles minéraux, lubrifiants et dérivés	135	1 113	1 206	17	16 237	38 275
<i>dont :</i>						
<i>Pétrole, produits pétroliers et matières dérivées</i>	117	952	1 057	14	13 617	32 145
<i>Gaz, naturel et manufacturé</i>	0	1	1	0	2 461	5 900
Huiles animales et végétales, graisses et cires	11	43	107	38	28	54
Produits chimiques et dérivés, nda	96	2 136	2 967	82	851	1 554
Produits manufacturés classés principalement par matériaux	306	4 552	5 000	368	5 937	5 952
Machines et équipements de transports	629	11 326	15 302	116	4 711	5 526
<i>dont :</i>						
<i>Véhicules routiers (dont véhicules avec coussin gonflable de sécurité)</i>	88	4 533	2 850	5	367	524
Divers produits manufacturés	101	4 077	4 949	22	854	1 351
Produits de base et travaux non classés ailleurs	4	371	434	2	2 009	2 700
<b>Total</b>	<b>1 614</b>	<b>27 228</b>	<b>34 358</b>	<b>929</b>	<b>34 043</b>	<b>59 899</b>

Source : OCDE.

exportations ont représenté 46 % du PIB, et ses importations 30 %. La politique suivie en matière d'échanges en est le reflet et est considérée comme un élément important de la croissance économique. Elle favorise un environnement commercial ouvert, libéral et sans incertitudes, qui contribue au développement général du pays. Les droits de douane sont nuls pour la majorité des produits industriels (dont le poisson et les produits dérivés) et les barrières non tarifaires sont faibles. Les listes OMC-AGCS (Accord général sur le commerce des services) concernant la Norvège prévoient l'accès illimité au marché et le traitement national pour un grand nombre de services. Le pays n'a eu recours à aucune mesure antidumping ou autre mesure protectionniste depuis le milieu des années 80, et n'a pour ainsi dire été impliqué dans aucun conflit géré par l'OMC depuis sa création. Le SGP (système généralisé de préférences) libéral norvégien encourage par ailleurs les importations en provenance des pays en développement. Presque toutes les importations de produits industriels et la majorité des importations de produits agricoles de ces pays sont exemptes de droits ou bénéficient de droits réduits. Depuis juillet 2002, tous les produits issus des pays les moins avancés sont admis en franchise de droits sur le marché norvégien. Les restrictions de volume encore appliquées aux textiles et vêtements ont été abrogées.

Ces dernières années, la réforme réglementaire a aussi joué un rôle dans l'ouverture du marché. Des mesures visant à simplifier et améliorer le contexte réglementaire ont directement contribué à instaurer un climat propice à cette ouverture. Si la plus grande part de cette évolution est imputable à l'Accord sur l'EEE (voir plus loin), la Norvège a pris ses propres mesures. Depuis 1995, près de 3 300 tarifs ont été supprimés en vertu du principe de la nation la plus favorisée (NPF). L'électricité est un autre exemple important de cette réforme visant à ouvrir le marché : pionnière parmi les pays de l'OCDE, la Norvège a libéralisé son marché de l'électricité dès 1991.

Le secteur de l'agriculture est une exception notable à cette politique d'ouverture commerciale. Les tarifs douaniers agricoles norvégiens figurent parmi les plus élevés de l'OCDE, et les subventions publiques arrivent en deuxième position avec un montant estimé de 19.6 milliards de NOK en 2001, soit environ 70 % de l'ensemble des aides fournies par l'État (malgré une réduction en termes réels de 25 % environ au cours des dix dernières années). Si le commerce des poissons et produits dérivés n'est pas limité, le secteur national de la pêche est lui aussi rigoureusement réglementé (la gestion des stocks justifiant cette option jusqu'à un certain point), et impose notamment certaines restrictions en matière d'investissements étrangers (l'objectif étant que la flotte demeure la propriété de pêcheurs en activité).

### ***L'économie norvégienne se distingue par la taille de son secteur pétrolier et gazier et par la forte participation de l'État dans les entreprises***

L'économie se distingue par la taille de son secteur pétrolier offshore, qui fait de la Norvège le troisième exportateur de pétrole brut après l'Arabie Saoudite et la Russie. La production de pétrole et de gaz représente près du quart du PIB et plus de 40 % des bénéfices issus des exportations. Cet énorme atout pour l'économie a permis d'entretenir et de renforcer un vaste système de protection sociale. En revanche, il a masqué la nécessité d'entreprendre des réformes de la réglementation visant à améliorer la compétitivité et les performances du secteur public. En effet, le secteur pétrolier se double d'une économie continentale dont les industries manufacturières traditionnelles sont en déclin et dont la compétitivité s'est sérieusement dégradée depuis le milieu des années 90.

#### Encadré 14. **L'EEE et l'Autorité de surveillance de l'AELE**

L'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) a pour objectif d'instituer un espace économique dynamique et homogène entre les États membres de la CE et les États de l'AELE qui sont parties à l'accord (Islande, Liechtenstein et Norvège), sur la base de règles communes et de conditions d'égalité de concurrence. À cet effet, les quatre libertés fondamentales caractérisant le marché intérieur de la Communauté européenne sont étendues aux États de l'AELE, de même qu'un vaste éventail de règles et politiques communautaires.

L'Accord contient des dispositions de base – qui se rapprochent autant que possible des dispositions correspondantes du Traité instituant la CE – sur la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, sur la concurrence et sur d'autres règles communes régissant les aides de l'État et les marchés publics. Il comporte aussi des dispositions sur un certain nombre de politiques présentant un intérêt du point de vue des quatre libertés fondamentales, comme la législation du travail, la santé et la sécurité au travail, la protection du consommateur et de l'environnement ainsi que la législation applicable aux entreprises. Il contient à la fois des dispositions de base et des dispositions du droit dérivé communautaire (Lois de l'EEE). Les dispositions législatives nouvelles de l'EEE sont intégrées à l'Accord sur décision de la Commission mixte de l'EEE.

La mise en œuvre et l'application de l'Accord sur l'EEE au sein de la Communauté sont surveillées par la Commission européenne, tandis que l'Autorité de surveillance de l'AELE effectue la même mission dans le cadre du pilier AELE. Afin d'assurer le caractère uniforme de la surveillance dans l'ensemble de l'EEE, ces deux organismes coopèrent, échangent des informations et se consultent sur les questions relatives aux politiques en matière de surveillance et sur des cas individuels. Il appartient à la Cour de justice de l'AELE de traiter les infractions à l'Accord commises par un État membre de l'AELE et constatées par l'Autorité. Deux instances consultatives prennent part à la concertation : la Commission parlementaire de l'EEE et le Comité consultatif de l'EEE (ce dernier se composant d'employeurs et de représentants syndicaux).

Une mission centrale de l'Autorité de surveillance de l'AELE consiste à veiller à ce que les États de l'AELE remplissent les obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord. En termes généraux, cela signifie que l'Autorité doit veiller à la transposition des dispositions de l'Accord dans les systèmes législatifs nationaux des États de l'AELE et à leur bonne application par les autorités nationales. Cette tâche est le plus souvent qualifiée de « surveillance générale ».

Outre cette dernière, l'Autorité dispose d'une compétence étendue dans trois domaines : les marchés publics, la concurrence et les aides de l'État. Concernant les marchés publics, elle veille à ce que les entreprises de services publics et les autorités centrales, régionales et locales respectent les règles applicables. S'agissant des questions de concurrence, elle procède à une surveillance des pratiques et du comportement des acteurs du marché. Elle dispose de vastes pouvoirs d'enquête, y compris celui de procéder à des inspections sur place.

En ce qui concerne les aides de l'État, elle examine en permanence l'ensemble des systèmes d'aide existant dans les pays de l'AELE et, le cas échéant, propose des mesures appropriées pour assurer leur compatibilité avec l'Accord. Les nouvelles aides ou les modifications apportées à des aides en vigueur doivent lui être notifiées. En cas d'objection à une mesure notifiée, elle peut entamer une procédure d'enquête. Si l'aide n'est pas conforme à l'Accord, l'Autorité peut décider que l'État concerné doit la supprimer ou la modifier.

Source : Autorité de surveillance de l'AELE, Rapport annuel 2001.

La participation de l'État dans les entreprises est une autre caractéristique marquante de l'économie, qui conforte peut-être le problème de la compétitivité. Cette participation dans les sociétés cotées à la Bourse d'Oslo avoisine les 40 %. Elle reflète une longue tradition, mais fait l'objet d'un débat important sur l'opportunité et l'ampleur d'un retrait de l'État. Elle a été désignée comme un facteur potentiel de discrimination dans l'économie, sans qu'aucune preuve tangible ne vienne toutefois corroborer cette hypothèse.

### **La politique d'ouverture commerciale est encouragée par les accords internationaux, et notamment par l'Accord sur l'EEE**

La position ouverte de la Norvège en matière d'échanges est sous-tendue par son adhésion à différents accords mondiaux, régionaux et bilatéraux. La Norvège est membre fondateur de l'organisme aujourd'hui dénommé Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). L'AELE a passé 19 accords de libre-échange en dehors de l'UE.

La Norvège a notamment signé l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE), qui est entré en vigueur en 1994 et stipule que tous les pays de l'AELE font partie intégrante, sauf pour la pêche et l'agriculture, du marché intérieur de l'UE (encadré 14).

Les flux commerciaux sont de longue date dominés par les échanges avec les pays de l'UE. En valeur, les trois quarts des exportations sont dirigés vers l'UE et 60 % des importations en proviennent (tableau 6). En outre, bien que les échanges commerciaux avec les pays de l'EEE se soient développés de façon considérable depuis 1994, les échanges avec les autres pays ont progressé plus rapidement encore.

L'Accord sur l'EEE a une incidence majeure sur l'économie, la structure de la réglementation et les procédures réglementaires de la Norvège. L'accès au marché de l'UE dépend de la transposition dans la loi norvégienne de la législation communautaire sur le

**Tableau 6. Principaux partenaires commerciaux de la Norvège**

Millions d'USD

	1990	1995	2000	1990	1995	2000
	Exportations			Importations		
Royaume-Uni	8 913	8 295	12 374	2 420	3 203	2 787
Pays-Bas	2 661	3 817	6 857	1 073	1 458	1 340
Allemagne	3 794	5 312	6 171	3 856	4 558	4 080
France	2 625	3 266	5 998	1 013	1 447	1 373
Suède	3 954	4 131	5 042	4 243	5 074	5 047
États-Unis	2 152	2 511	4 553	2 395	2 187	2 804
Canada	837	1 602	3 392	593	703	981
Danemark	1 649	2 113	2 293	1 798	2 488	2 189
Belgique-Luxembourg	730	1 340	2 113	634	947	652
Finlande	934	1 153	1 299	843	1 291	1 221
Italie	890	1 095	1 119	863	1 155	1 081
Japon	566	741	989	1 174	1 254	1 774
Reste du monde	4 339	6 608	7 699	6 322	7 108	9 029
<b>Total</b>	<b>34 043</b>	<b>41 984</b>	<b>59 899</b>	<b>27 228</b>	<b>32 974</b>	<b>34 358</b>
<i>dont :</i>						
<i>UE15</i>	<i>27 039</i>	<i>32 401</i>	<i>46 018</i>	<i>17 878</i>	<i>23 421</i>	<i>21 486</i>
<i>Amérique du Nord</i>	<i>3 018</i>	<i>4 128</i>	<i>8 006</i>	<i>2 994</i>	<i>2 951</i>	<i>3 852</i>

libre-échange des marchandises et la libre circulation des personnes, des capitaux et des services. Il s'agit là d'une exigence permanente qui oblige la Norvège à se tenir informée des nouvelles lois communautaires. Il en a résulté une explosion des réglementations : le volume des textes a doublé en 10 ans. Le champ d'application de ces réglementations s'est étendu pour les mêmes raisons. Environ 6 % des réglementations imposent de modifier la législation nationale. La transposition de la législation communautaire est un défi important, car il convient d'assurer au plus tôt l'uniformité de la législation du marché intérieur. La Norvège se situe dans ce domaine au-dessus de la moyenne communautaire (en 2002, 1 % seulement des mesures n'avaient pas encore été adoptées, par rapport à une moyenne communautaire de 1.8 %).

L'accord prévoit également des règles communes en matière de concurrence (voir le chapitre 3), de subventions et de marchés publics, ainsi que l'harmonisation des règles et normes de santé, de sécurité, d'environnement et de protection du consommateur. Il instaure en outre une coopération dans un certain nombre de domaines (R-D et éducation par exemple). Il a eu sur la législation des marchés publics un impact certain qui vise à assurer le traitement équitable de tous les fournisseurs établis dans l'EEE. Il a aussi eu des répercussions sur les subventions de l'État. Toute nouvelle mesure de soutien doit être approuvée par l'Autorité de surveillance de l'AELE (voir encadré 14) afin que les conditions de la concurrence entre les entreprises de l'EEE soient équitables. La règle générale prévoit l'interdiction de toute subvention publique faussant la concurrence – ou menaçant de la fausser – et affectant les échanges commerciaux. Des exceptions à cette règle, comme l'aide de l'État à la construction navale, sont prévues.

L'Accord sur l'EEE représente un défi majeur pour le gouvernement. Le processus de transposition de la législation communautaire dans le droit norvégien commence par une *phase préparatoire* (les propositions sont préparées par la Commission européenne), suivie d'une *phase d'adoption* (les propositions sont adoptées par le Conseil européen et le Parlement), d'une *phase d'intégration* (les propositions sont intégrées dans l'Accord sur l'EEE) et enfin d'une *phase de transposition* (les règlements sont transposés dans la loi norvégienne). À l'évidence, la possibilité de peser sur la réglementation nouvelle a son importance, et l'accord prévoit l'implication des experts dans la phase préparatoire – ce qui suppose que la Norvège soit au courant des projets en cours. Or, souvent, les propositions ne sont diffusées que très peu de temps avant les réunions d'experts. Une part croissante des textes communautaires est gérée par des commissions spéciales, auxquelles les experts de l'EEE ont un accès limité. Par ailleurs, les stratégies communautaires d'élargissement du marché intérieur (en particulier la Stratégie de Lisbonne) n'incluent pas les pays membres de l'EEE et de l'AELE, et le gouvernement norvégien fait remarquer que la Commission européenne fait moins d'efforts pour informer ces derniers.

Différentes procédures et commissions ont été mises en place pour prendre en compte les apports de la Norvège, mais les ressources n'ont pas augmenté. Le gouvernement admet qu'il lui est difficile de se tenir au courant des initiatives communautaires, d'en informer les acteurs nationaux (qui sont eux-mêmes critiques à l'égard du gouvernement et font davantage confiance à leurs propres réseaux) et de soumettre les problèmes à la Commission et aux pays de l'UE (lesquels peuvent être partagés par d'autres pays même si des désaccords sur des thèmes aussi essentiels que le pétrole, le gaz ou la pêche sont probablement inévitables au sein de l'UE). En résumé, l'aptitude de la Norvège à gérer la législation du marché intérieur de l'UE représente un défi et son influence a toujours été relativement limitée (après tout, ce pays n'est pas membre de l'UE). Après le succès des négociations

portant sur l'élargissement de l'UE, l'élargissement simultané de l'EEE aux nouveaux membres de l'UE est en cours de préparation en vertu de l'article 128 de l'Accord sur l'EEE.

### Les entrées et les sorties d'investissements sont actives

Alors que la Norvège n'a pas de politique particulière pour le promouvoir, l'investissement direct étranger (IDE) a plus que triplé au cours de la dernière décennie (atteignant 269 milliards de NOK). L'UE en assure la plus grande part, et l'Accord sur l'EEE lui a donné une forte impulsion. Les sorties ont dépassé les entrées et ont davantage progressé à destination des pays hors EEE (tableau 7).

Tableau 7. **Investissement direct étranger à destination et en provenance de la Norvège**

Millions d'USD

Entrées (fin d'année)		Sorties (fin d'année)	
<b>1990</b>	<b>12 402</b>	<b>1990</b>	<b>10 889</b>
<i>dont :</i>		<i>dont :</i>	
Zone OCDE	12 237	Zone OCDE	10 388
Union européenne	5 211	Union européenne	8 139
États-Unis	5 653	États-Unis	1 781
<b>1995</b>	<b>19 836</b>	<b>1995</b>	<b>22 521</b>
<i>dont :</i>		<i>dont :</i>	
Zone OCDE	18 319	Zone OCDE	20 598
Union européenne	10 744	Union européenne	16 666
États-Unis	5 104	États-Unis	3 194
<b>1999</b>	<b>28 840</b>	<b>1999</b>	<b>31 577</b>
<i>dont :</i>		<i>dont :</i>	
Zone OCDE	27 501	Zone OCDE	29 601
Union européenne	20 569	Union européenne	22 444
États-Unis	5 340	États-Unis	6 021

Source : Unité des statistiques financières de l'OCDE, d'après des sources nationales.

L'Accord sur l'EEE a apporté des changements significatifs en matière de réglementation des investissements étrangers. Les restrictions drastiques qui s'appliquaient auparavant aux participations étrangères ont été abrogées, cédant la place à une nouvelle loi fondée sur l'égalité de traitement de tous les investisseurs, sauf dans certains secteurs tels que la pêche notamment. La législation financière a par ailleurs été mise en conformité avec les textes communautaires, lesquels reposent sur un « agrément unique » pour la prestation de services financiers dans l'ensemble de l'EEE.

## Le cadre de l'ouverture du marché : les six principes garants de l'efficacité de la réglementation

Dans une économie mondialisée, la réglementation doit être orientée vers le marché et favoriser les échanges et l'investissement. Le *Rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* a défini six principes d'efficacité réglementaire qui permettent d'intégrer ces objectifs à la réglementation. Ces principes sont passés en revue ci-après.

### 1. **Transparence : les résultats sont satisfaisants, mais la gestion de l'Accord sur l'EEE et des marchés publics méritent une attention particulière**

L'ouverture des marchés exige que tous les participants aient pleinement connaissance des impératifs réglementaires, de sorte que leurs décisions en matière

d'investissement, de production et de commerce puissent s'appuyer sur une évaluation précise des coûts, des risques et des avantages envisageables. Cet aspect est particulièrement important pour les entreprises étrangères, confrontées à un environnement différent en ce qui concerne notamment la langue et les pratiques commerciales. La transparence nécessite l'accès à l'information sur la réglementation et l'ouverture du processus d'élaboration des règlements grâce à la consultation publique. En Norvège, ce processus est fondamentalement transparent, malgré quelques lacunes réglementaires (voir le chapitre 2) notamment dans le secteur agricole, qui est considéré par les Norvégiens et les étrangers comme très opaque. Le ministère des Finances a qualifié d'« extrêmement complexe » le *Jordbruksavtalen* (accord agricole) qui fixe entre autres les niveaux de soutien financier et définit les prix de marché des produits agricoles.

- *Transparence du processus décisionnel.* La Norvège a une longue tradition de consultation qui repose sur des impératifs et des procédures informelles favorisant la recherche d'un consensus. Elle atténue les conflits mais rend souvent difficile la mise en valeur d'une stratégie claire et cohérente. Les mutations progressives ont tendance à prédominer. Les étrangers ne sont pas exclus; s'ils résident en Norvège, ils sont invités à participer au processus (par exemple, les entreprises étrangères sont régulièrement impliquées dans des débats sur la réglementation du secteur pétrolier). Ils peuvent toutefois trouver cette procédure moins accessible que les Norvégiens, à moins de participer aux associations professionnelles norvégiennes concernées. Il n'existe aucune obligation de publier la réglementation proposée dans d'autres langues. La gestion des nouvelles réglementations prévue dans la procédure EEE soulève des questions (voir ci-dessus et l'encadré 15). Néanmoins, l'accord a très probablement accru la transparence pour les étrangers.
- *Transparence des réglementations et normes techniques.* La Norvège se conforme aux procédures de notification de l'UE dans le cadre des obligations liées à l'EEE (encadré 16). Cinq « euroguichets » ont été mis en place afin de fournir des informations aux entreprises; un site Internet a aussi vu le jour en coopération avec les organismes de normalisation européens. La crainte généralisée d'une baisse des normes sociales à la suite de l'intégration au marché de l'UE (en matière de santé et d'environnement par exemple) s'est révélée infondée : elle a, en réalité, conduit à une protection accrue.
- *Transparence des marchés publics.* La réglementation est stricte mais la surveillance et la mise en application posent des problèmes (aucune sanction n'est encore appliquée, bien qu'un groupe de travail mis en place par le ministère du Commerce et de l'Industrie en ait récemment proposé l'introduction). La réglementation actuelle applicable aux marchés publics, qui concerne toutes les instances gouvernementales, fait suite à l'Accord de l'OMC sur les marchés publics et à l'Accord sur l'EEE qui instaurent des procédures détaillées et obligatoires pour l'attribution de contrats publics au-delà de certains seuils. Elle prévoit le traitement équitable de tous les fournisseurs établis dans l'EEE. Les marchés publics représentent environ 15 % du PIB, répartis entre les administrations publiques (70 %) et les entités nationalisées (30 %). Les collectivités locales représentent environ la moitié des achats des administrations publiques. Les fournisseurs nationaux semblent bénéficier de la plus grosse part des transactions. En 2001, une nouvelle réglementation a relevé le seuil prévu par l'UE, simplifié les règles et imposé la publication dans une base de données unique (*Doffin*) de tous les contrats d'un montant supérieur à 200 000 NOK. Les programmes d'achats doivent également être rendus publics et le nom du gagnant de tout appel d'offres doit être signifié à l'ensemble

### Encadré 15. Favoriser la transparence dans la gestion de la législation prévue par l'Accord sur l'EEE

En principe, les nouvelles réglementations concernées par l'Accord sur l'EEE sont soumises aux mêmes procédures de consultation que les réglementations nationales. Néanmoins, la tradition norvégienne de consultation et de coopération étroite avec les parties concernées s'est heurtée à la procédure de travail sur la réglementation de l'EEE. Le gouvernement est confronté à un défi majeur – se tenir au courant des propositions de réglementation de l'EEE – qui concerne aussi les entreprises commerciales et industrielles. À moins de disposer de bureaux ou de relations efficaces à Bruxelles, les entreprises norvégiennes ignorent souvent les réglementations proposées, jusqu'à ce qu'elles fassent l'objet de discussions au sein du Conseil de l'Union européenne, de ses commissions ou du Parlement européen. Il est alors souvent trop tard pour tenter de peser sur leur formulation.

En revanche, on peut estimer que l'Accord sur l'EEE a contribué à accroître la transparence pour les entreprises étrangères dès lors qu'elles sont au courant de l'actualité communautaire.

Les entreprises commerciales et industrielles ont la possibilité d'essayer de peser sur la formulation de la réglementation norvégienne transposant des directives européennes dans le droit national, mais, en règle générale, les initiatives en faveur d'adaptations nationales sont mineures ou inexistantes. En particulier, les directives de la Nouvelle approche, en raison de leur caractère technique, sont souvent transposées en l'état. Le secteur privé a exprimé le souhait d'accéder le plus tôt possible à l'évaluation de la réglementation communautaire par le gouvernement. L'accès aux documents cadres qui constituent la base de cette évaluation est devenu un souci prioritaire des entreprises. Le coût pour ces dernières du respect de la nouvelle législation inspirée par l'Accord sur l'EEE est un sujet important : elles souhaitent avoir accès aux documents cadres pour s'assurer que le gouvernement prend ce coût en compte.

Le gouvernement a l'intention d'intensifier l'amélioration de toutes les procédures de coopération de l'administration avec l'Accord sur l'EEE, en travaillant notamment à améliorer l'information du grand public et à multiplier les occasions de peser sur les réglementations introduites en Norvège. Il a également reconnu le caractère essentiel de l'accès très précoce à l'information. Le ministère des Affaires étrangères a créé un site Internet, *Møteplass Europa*, qui fournit de nombreuses informations sur l'Accord sur l'EEE et sur les réglementations adoptées dans l'EEE. Un tel site sera intégré à tous les portails ministériels.

Le gouvernement se penche aussi actuellement sur la manière d'améliorer la transparence pour des acteurs économiques individuels éventuellement concernés par les nouvelles réglementations, ce qui présente souvent moins d'intérêt pour le grand public. La mise en place de groupes ou de réseaux de référence facilitant les flux d'information figure parmi les solutions possibles. Les exécutifs régionaux norvégiens ont créé des antennes à Bruxelles pour se tenir informés des développements communautaires susceptibles de les concerner au titre de l'EEE. Actuellement, deux régions, Stavanger et Trondheim, ont des représentants à Bruxelles. De plus, un certain nombre de communes et de comtés sont membres du Conseil des communes et régions d'Europe.

des soumissionnaires avant la signature du contrat. Le respect très partiel de la loi, notamment au niveau des municipalités, demeure un problème important. Près de la moitié des municipalités ont manqué à l'obligation de publication des appels d'offres, et l'Auditeur général a constaté que certains achats étaient effectués de manière illicite. Un

**Encadré 16. Obligations de notification des projets de normes  
et réglementations techniques prévues par la directive 98/34/CE  
(ex-directive 83/189)**

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

Après la notification, l'État membre concerné doit s'abstenir d'adopter le projet de réglementation pendant une période de trois mois, durant laquelle la Commission et les autres États membres passent au crible ses effets sur le Marché Unique. Si la Commission ou un État membre émet un avis détaillé arguant que la réglementation proposée constitue une barrière aux échanges, la période de statu quo est prolongée de trois mois supplémentaires. En outre, si la préparation d'une nouvelle législation dans le même domaine est entreprise au niveau de l'UE, la Commission peut prolonger la période de statu quo de 12 mois supplémentaires. Une procédure pour infraction peut être engagée en cas de défaut de notification ou si l'État membre concerné ignore un avis détaillé. Les États membres de l'EEE ont adopté un texte adapté qui limite la prolongation de la période de statu quo à un total de six mois, qui ne peut exister qu'en cas d'émission d'un avis détaillé par un autre État membre de l'AELE ou par son Autorité de surveillance. La Norvège n'est pas tenue de tenir compte d'un avis détaillé et peut adopter la réglementation à l'issue de la période de statu quo, mettant ainsi fin à la procédure prévue par la directive 98/34.

De même, en ce qui concerne les normes, la directive 83/189 prévoit un échange d'informations concernant les initiatives des organismes nationaux de normalisation (ONN) et, sur demande, les programmes de travail, améliorant ainsi la transparence et encourageant la coopération entre ces organismes et les organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI). Les acteurs privés peuvent indirectement participer aux procédures de normalisation dans des pays autres que le leur, via les ONN de leur pays, qui ont la possibilité de jouer un rôle actif ou passif dans le travail de normalisation des autres ONN.

comité de règlement des litiges relatifs aux marchés publics a été mis en place en janvier 2003 pour assister les tribunaux, et le nombre de réclamations reçues (plus de 70 en quatre mois) montre qu'il répond à une demande. La Norvège a également pris part à un projet pilote de l'EEE visant à faciliter les procédures de dépôt de réclamations.

## **2. Non-discrimination : ce principe est mis en avant et généralement bien ancré**

L'application du principe de non-discrimination dans le domaine de la réglementation, par le biais de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) (aux termes de laquelle les mêmes chances sont offertes à toutes les entreprises) et du traitement national

(TN) (par lequel les firmes étrangères bénéficient du même traitement que les sociétés nationales) vise à assurer des conditions identiques de mise en concurrence quelle que soit l'origine des produits et des services et, ce faisant, à développer au maximum une concurrence effective sur le marché.

L'adhésion à l'Accord sur l'EEE a fait de la non-discrimination un principe directeur de la réglementation. À travers son adhésion à l'OMC, la Norvège se soumet aux principes NPF et TN. Le ministère des Affaires étrangères veille à leur respect, et les autres ministères chargés d'établir des réglementations doivent s'assurer de leur cohérence avec les accords commerciaux. Une nouvelle loi générale sur les échanges adoptée en 1997 souligne que le commerce, sauf indication contraire de telle ou telle réglementation, est libre. Elle interdit par ailleurs le recours à des restrictions allant à l'encontre des obligations internationales de la Norvège. Le cabinet du Premier ministre a publié des « Instructions relatives à l'EEE » qui imposent le respect des règles de l'OMC lors de l'évaluation des réglementations proposées pour l'EEE. Les accords de l'OMC ratifiés par la Norvège sont applicables à tous les pays, qu'ils soient ou non membres de l'OMC. Les accords de l'AGCS ratifiés par la Norvège concernent de nombreux services. Les membres de l'EEE bénéficient d'une once de traitement préférentiel reposant principalement sur l'harmonisation minimale des réglementations nationales par le biais de la législation de l'EEE. La Norvège souscrit également au *Code de libéralisation des mouvements de capitaux de l'OCDE*. L'accès au marché à travers la présence commerciale est soumis à certaines conditions d'établissement et est en cours d'examen.

Toutefois, les partenaires de l'EEE sont avantagés par rapport aux autres pays. L'OMC a montré cette situation du doigt, notant que « la mise en œuvre d'une libéralisation fondée sur la NPF et reconnue par l'OMC éviterait une trop grande dépendance vis-à-vis du marché de l'EEE ». Le gouvernement reconnaît la primauté du régime commercial multilatéral de l'OMC, mais considère les accords commerciaux régionaux comme complémentaires et propices à libéralisation plus générale des échanges.

### **3. Éviter les restrictions inutiles aux échanges : un certain nombre de projets visent à améliorer l'environnement fait aux entreprises**

Lorsque cela est possible, les autorités de réglementation doivent favoriser les mesures qui entraînent le moins de restrictions pour les activités commerciales, un principe prévu dans plusieurs accords de l'OMC. Il convient de mettre en place des mécanismes qui permettront d'appliquer ce principe : évaluation préalable de l'impact des réglementations envisagées sur les échanges et l'investissement, réexamen de ces réglementations après un certain laps de temps et simplification des procédures.

Le gouvernement a lancé deux grandes initiatives qui offrent la perspective d'un meilleur environnement pour les entreprises. Le plan d'action « Simplifier la Norvège » de 2002 (voir le chapitre 2) a l'ambition de rendre l'environnement réglementaire et la qualité des services publics tellement attractifs qu'ils en viennent à constituer un avantage compétitif pour les entreprises implantées en Norvège. Si ce plan ne comporte pas de volet particulier pour les aspects internationaux, il devrait tout de même aider les entreprises étrangères. La réglementation de la pêche, comme indiqué précédemment, est étoffée, et fera l'objet d'un examen dans le cadre du projet. Le Plan d'action pour la concurrence de 2001 (voir aussi le chapitre 3) vise entre autres mesures à renforcer la politique de la concurrence, ce qui devrait également favoriser l'ouverture du marché. D'autres initiatives ont été lancées pour alléger les charges administratives qui pèsent sur les entreprises, ainsi

qu'un examen visant à réduire leurs obligations déclaratives. Ce dernier englobe *Altinn*, un projet mené conjointement par l'office statistique national, le Centre des registres de Brønnøysund et le fisc dans le but de réduire les formalités et d'accroître la coordination entre les organismes publics. Les obligations déclaratives des investisseurs (norvégiens et étrangers) ont été récemment allégées.

L'analyse de l'impact de la réglementation (ou AIR, étudiée en détail au chapitre 2) est un outil important pour l'évaluation des coûts et des avantages des projets de réglementation. Comme dans maints autres pays, les procédures en vigueur en Norvège n'étudient pas spécifiquement leurs incidences sur les échanges et sur l'investissement, ce que fait en revanche le ministère des Affaires étrangères pour les engagements pris dans ces deux domaines. De son côté, le ministère du Commerce et de l'Industrie dispose d'une Unité d'évaluation de l'impact sur les entreprises vouée à la mise en valeur au sein de l'administration des Lignes directrices applicables à l'évaluation de cet impact sur les entreprises, mais les résultats obtenus sont au mieux mitigés, et les entreprises critiquent l'expérience (elles regrettent son caractère facultatif, trop vague et informel). Le projet d'utilisation de groupes témoins d'entreprises (préconisée par le milieu des affaires depuis 1998) est une avancée prometteuse. Une des réserves importantes de l'AIR est qu'elle ne s'applique pas aux réglementations de l'EEE (du fait qu'elles seront inévitablement adoptées). Mais les responsables des AIR ne collaborent pas avec les rédacteurs des documents cadres évaluant les nouvelles réglementations de l'EEE (voir encadré 15). Ainsi, l'impact sur les entreprises de la majorité des nouvelles réglementations n'est pas mis en exergue et ne fait l'objet d'aucun débat.

La défense des échanges dans le processus de formulation de la réglementation ne semble pas un souci ou un objectif fondamental. Les acteurs de la politique commerciale en Norvège sont très peu nombreux et fortement axés sur les questions de l'EEE. Ils ont la possibilité d'émettre des commentaires sur la réglementation, mais il n'existe pas de liste de contrôle permettant de structurer leurs contributions, qui sont souvent ponctuelles. La principale vérification porte sur le respect des obligations internationales.

L'importance de procédures douanières efficaces va croissant, car les barrières tarifaires dans les pays de l'OCDE sont faibles, voire inexistantes. Dans une économie mondiale intégrée, les livraisons en flux tendus optimisent l'efficacité et les retards d'expédition peuvent se révéler coûteux. Les négociants recherchent aux ports d'entrée les fournisseurs les plus efficaces et rapides. Les autorités douanières doivent permettre des prestations de qualité tout en assurant le respect de normes élevées de conformité à la réglementation et de protection. La Norvège s'est servie de l'informatique pour mettre en place des procédures d'importation efficaces. Elle utilise le système de compensation TVINN et plus de 95 % des déclarations en douane sont transmises de façon électronique. Un projet de simplification des procédures douanières a été lancé par les douanes pour mettre l'accent sur le service et la flexibilité. L'objectif est de fonder la totalité de ces procédures sur des échanges informatisés; on estime que ce projet permettrait aux entreprises d'économiser quelque 100 millions d'EUR par an. Les douanes ont un site Internet central très riche et en anglais. Le gouvernement est aussi en train de rationaliser la législation douanière.

#### **4. Utilisation de mesures harmonisées au niveau international : la Norvège affiche un bon bilan**

La nécessité de se conformer à des réglementations et à des normes nationales différentes peut rendre considérables, voire prohibitifs, les coûts auxquels sont

confrontées les entreprises présentes sur différents marchés : il s'agit là d'un problème crucial soulevé par les milieux d'affaires internationaux. L'adoption de normes harmonisées au plan international offre une solution, qui a d'ailleurs gagné en importance avec l'entrée en vigueur de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) de l'OMC.

La politique norvégienne prend clairement position en faveur du soutien et de la mise en place des accords normatifs internationaux. Elle adhère à l'Accord OTC de l'OMC qui donne la priorité aux normes internationales. L'élaboration et l'application des normes sont soumises à cet accord, à l'Accord sur l'EEE et aux termes de l'adhésion aux organisations de normalisation européennes. L'Accord sur l'EEE et, à travers lui, les directives de la Nouvelle approche de l'UE (selon laquelle la réglementation se limite à la définition des exigences fondamentales, sans aborder les spécifications techniques), ont un poids très grand. Les organismes norvégiens de normalisation sont à la fois membres des organismes européens de normalisation et des organismes internationaux. L'adhésion aux premiers entraîne l'obligation d'appliquer des normes européennes, et plus de 95 % des normes norvégiennes adoptées à ce jour sont des normes européennes. Les normes internationales font foi dans les secteurs pétrolier et informatique. Les normes nationales sont utilisées principalement dans le secteur de la construction et pour les obligations contractuelles.

Il existe actuellement sept instances de normalisation en Norvège, coordonnées par l'Association norvégienne des normes. Le site Internet de cette dernière publie des informations sur les normes rédigées en anglais, et toutes les normes norvégiennes sont disponibles sur Internet. Le gouvernement encourage la rationalisation des organismes de normalisation dans la mesure où la majorité du travail normatif est effectué au niveau international, et le système actuel est considéré à la fois comme inefficace et porteur de conflits et de problèmes pour les entreprises. Les travaux de normalisation accomplis par quatre des sept organismes doivent être regroupés mi-2003. Le travail européen de normalisation est peut-être un peu en porte-à-faux car il peut être considéré par les pays tiers comme un obstacle aux échanges. Pour les États-Unis, « les processus d'élaboration de la réglementation sur la normalisation européenne manquent de transparence et, en général, excluent la participation directe d'intervenants des États-Unis aux moments critiques ». Les entreprises norvégiennes peuvent être confrontées au même problème lorsque les organismes norvégiens de normalisation n'ont pas été impliqués dans l'élaboration de normes européennes dans des domaines qui sont importants pour l'industrie norvégienne.

### **5. Reconnaissance de l'équivalence de mesures réglementaires adoptées par d'autres pays : la Norvège s'aligne sur l'EEE et devrait envisager d'autres accords de reconnaissance mutuelle**

Lorsqu'il n'existe pas de normes internationales, les partenaires commerciaux peuvent décider d'un commun accord de considérer que leurs normes respectives se valent. L'existence de normes nationales différentes et la nécessité d'appliquer des procédures nationales différentes pour évaluer la conformité d'un produit augmentent les coûts pour les fabricants visant plusieurs marchés. Les accords de reconnaissance mutuelle (ARM), qui peuvent porter sur les normes proprement dites ou sur les procédures d'évaluation de la conformité, sont un moyen de contribuer à limiter ces coûts. En matière de reconnaissance mutuelle, les activités sont fréquemment confiées à des entités du secteur privé afin de les conformer aux besoins de marchés en constante évolution.

Tableau 8. **Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) de la Norvège**

Partenaire	Partenaire	Secteurs	Date d'entrée en vigueur	Type
Australie	EEE-AELE	Équipement de télécommunications Équipement basse tension Compatibilité électromagnétique Machines Équipement sous pression Équipement médical BPF dans le domaine pharmaceutique Véhicules motorisés	1 <sup>er</sup> juillet 2000	CERT
Canada	EEE-AELE	BPF dans le domaine pharmaceutique Équipement médical Équipement de télécommunications Équipement électrique Compatibilité électromagnétique Activités de loisirs	1 <sup>er</sup> janvier 2001	CERT
EEE-AELE	Nouvelle-Zélande	Équipement de télécommunications Équipement basse tension Compatibilité électromagnétique Machines Équipement à pression Équipement médical BPF dans le domaine pharmaceutique	1 <sup>er</sup> mars 2000	CERT
EEE-AELE	Suisse	Équipement de télécommunications Compatibilité électromagnétique Équipement électrique et comptabilité électromagnétique BPF dans le domaine pharmaceutique Bonnes pratiques de travail en laboratoire Équipement médical Aéronefs Tondeuses Appareils sous pression Machines Véhicules à moteur Instruments de mesure Jouets Équipement de protection personnelle Équipement et installations de chantier Appareils à gaz Tracteurs	1 <sup>er</sup> juin 2002	CERT
OCDE-OCDE		Industrie chimique		Lignes directrices et bonnes pratiques de laboratoire Reconnaissance mutuelle des données
EEE-AELE	Lettonie	Sécurité électrique Compatibilité électromagnétique Jouets Produits de construction	Signé	CERT
EEE-AELE	Lituanie	Machines Ascenseurs Équipement de protection personnelle Sécurité électrique Compatibilité électromagnétique Récipients à pression simples	Signé	CERT
EEE-AELE	Hongrie	Machines Sécurité électrique Compatibilité électromagnétique Chaudières à eau chaude Appareils à gaz Équipement médical BPF dans le domaine pharmaceutique Bonne pratique de travail en laboratoire	Signé	CERT
EEE-AELE	Slovénie	Sécurité électrique Compatibilité électromagnétique Machines Appareils à gaz	Signé	CERT

À l'intérieur de l'EEE, les réglementations techniques nationales existent toujours dans plusieurs secteurs, et la Norvège notifie à l'Autorité de surveillance de l'AELE (voir encadré 17) ses projets de réglementation nationale. La Norvège a conclu des ARM sur les procédures d'évaluation de la conformité avec l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et la Suisse, mais aussi avec la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie et la Slovénie (tableau 8). L'UE a négocié, notamment avec les États-Unis et le Japon, un certain nombre d'ARM que les États de l'AELE n'ont pas encore pris en compte. Des négociations ont été entamées avec les États-Unis. Le processus de mise en place d'ARM au sein de l'AELE (même s'il s'agit de répercuter des ARM de l'UE) ne peut démarrer qu'au terme des négociations de l'UE, et requiert du temps et des ressources. Par ailleurs, les pays tiers comprennent mal l'importance de tels accords parallèles pour le bon fonctionnement du marché unique. Cela dit, il serait judicieux de multiplier les ARM. Enfin, les pouvoirs publics ne sont pas directement concernés par la mise en application de ces instruments : il appartient à l'importateur de prouver aux autorités sectorielles intéressées qu'il les respecte.

#### Encadré 17. **Plainte relative à la concurrence dans le cadre de l'Autorité de surveillance de l'AELE**

En septembre 2001, l'Autorité a effectué des inspections surprises dans les locaux de Tomra ASA et de ses filiales en Norvège avec l'assistance de l'Autorité norvégienne de la concurrence. L'objectif de ces inspections était de trouver des preuves de pratiques présumées de Tomra concernant la fourniture de distributeurs automatiques et de produits et services connexes susceptibles de constituer des abus de position dominante au sens de l'article 82 CE et de l'article 54 de l'Accord sur l'EEE, ou des preuves d'accords ou de pratiques concertées contrevenant à l'article 81 CE et à l'article 53 de ce même accord. L'Autorité peut effectuer des inspections de sa propre initiative ou à la demande de la Commission européenne, en fonction des circonstances et de l'éventuelle répartition des compétences en vertu de l'Accord sur l'EEE dans chaque cas. Dans le cas en question, l'Autorité a effectué des inspections en Norvège à la demande de la Commission européenne, celle-ci étant l'autorité compétente en vertu de l'Accord sur l'EEE pour examiner les preuves rassemblées. Les informations obtenues en Norvège ont donc été transmises ultérieurement à la Commission.

Source : Autorité de surveillance de l'AELE, Rapport annuel 2001.

La Norvège ne dispose pas de réglementation pour l'identification du « pays d'origine ». Elle a adopté le label CE de l'UE, synonyme de conformité du produit aux normes européennes.

La Norvège ne dispose que d'un organisme d'agrément des laboratoires, instances de certification, services d'inspection, etc. : *Norsk Akkreditering* (Agrément norvégien). Ce dernier a signé les accords multilatéraux européens d'agrément d'organes de ce type et fournit des informations en anglais sur son site Internet. La Norvège est membre des deux organismes mondiaux d'agrément des instances de certification.

#### **6. Application des principes de la concurrence dans une perspective internationale : le principe appliqué est celui du traitement équitable des étrangers**

L'absence de mesures de lutte contre les comportements anticoncurrentiels peut amoindrir les effets positifs de l'ouverture des marchés. Sous l'angle international, il

importe de s'engager en faveur des principes de la concurrence dans le cadre de la loi et de la politique menée, et d'instaurer des procédures ouvertes et efficaces pour l'audition et le jugement des plaintes concernant l'accès au marché.

La Norvège a une politique de la concurrence (voir aussi le chapitre 3) qui repose – et c'est une bonne chose – sur une conception juridique de l'efficacité, « pour permettre une utilisation efficiente des ressources de la société en créant les conditions propices à une concurrence efficace ». Elle a aussi nettement progressé vers l'ouverture de son marché. Cela dit, elle doit fournir des efforts supplémentaires pour mieux intégrer sa politique de la concurrence à l'action publique en général, et un examen de la politique de la concurrence est en cours (voir plus haut). Un esprit d'ouverture et de coopération prévaut vis-à-vis de l'extérieur. Les entreprises étrangères établies en Norvège disposent du même droit au dépôt de plainte auprès des autorités norvégiennes que leurs homologues norvégiennes.

L'Autorité de surveillance de l'AELE (voir encadré 17) offre un deuxième mode de dépôt de plaintes lorsque le comportement d'un acteur du marché est susceptible d'affecter les échanges entre les États membres de l'EEE. Ses décisions prévalent sur le droit norvégien si les règlements de l'EEE sont enfreints. L'Autorité de surveillance de l'AELE a été saisie de plaintes portant sur un grand nombre de problèmes. L'une de ses missions est la surveillance générale qui vise à garantir que les dispositions de l'accord sont correctement mises en application dans les réglementations nationales. La Commission européenne peut également intervenir. Les cas de violation des réglementations peuvent soit être dénoncés à l'initiative de l'Autorité de surveillance de l'AELE, soit faire l'objet d'une plainte (encadré 17). La part des plaintes visant la Norvège a augmenté (97 % des plaintes en 2001, ce qui s'explique par la taille de la Norvège par rapport à l'Islande et au Liechtenstein, mais aussi par l'efficacité du système de l'EEE en matière de dépôt de plaintes).

Les pays tiers qui ne sont pas membres de l'EEE doivent déposer leurs plaintes directement auprès des autorités norvégiennes et peuvent faire appel au mécanisme de règlement des litiges de l'OMC.

## Échanges sectoriels et libéralisation des investissements

L'ouverture internationale du marché et l'application des six principes d'efficacité de la réglementation peuvent également être évalués à l'aune des dispositifs réglementaires sectoriels en vigueur.

### **Les progrès de la libéralisation du secteur des télécommunications sont allés de pair avec la libéralisation prévue au niveau de l'UE**

La Norvège a amorcé une libéralisation progressive de son secteur des télécommunications dès le début des années 80, conformément, dans l'ensemble, au calendrier de l'UE et de l'EEE. Elle a aussi pris part aux négociations sur les télécommunications de base de l'OMC et adopté ses protocoles. Les services de téléphonie vocale de base ont été totalement ouverts à la concurrence en 1998, en même temps que l'accès au réseau. Un nouveau projet de loi prévoit d'adapter le cadre réglementaire. Il suit la législation communautaire et se fonde sur le principe de la neutralité technologique (ce sont les acteurs du marché qui déterminent la technologie optimale). Toutefois, l'opérateur historique, Telenor (nationalisé à 77 %), a conservé une solide place, sauf en téléphonie mobile. Le gouvernement a qualifié la situation concurrentielle de non satisfaisante. L'Autorité des postes et des télécommunications va très probablement mettre en œuvre des mesures visant à réglementer l'action des opérateurs détenant une part de marché importante.

L'Autorité des postes et télécommunications est également l'organisme de normalisation des télécommunications et participe aux travaux européens et internationaux de normalisation. Presque toutes les normes de ce secteur sont harmonisées à l'un ou l'autre de ces niveaux (principalement au niveau européen), et on n'élabore plus aucune nouvelle norme nationale. La réglementation norvégienne fait directement référence aux normes européennes, et sa traduction en norvégien n'est pas requise. Le cadre réglementaire du secteur des équipements de télécommunications est identique à celui instauré par l'UE. Les équipements n'ayant pas été testés ni certifiés au titre de réglementations de l'EEE doivent être homologués par l'Autorité des postes et télécommunications. Cette dernière a consacré d'importantes ressources au processus de réglementation communautaire dans ce secteur. Malheureusement, il n'existe pas encore d'ARM EEE/AELE avec les États-Unis en matière d'équipements de télécommunications.

### **Le secteur automobile est en phase avec l'évolution internationale des normes**

Le secteur de l'automobile et de ses composants a souvent été à l'origine de tensions considérables dans les échanges mondiaux, en raison de son dynamisme et des politiques interventionnistes de certains gouvernements. L'automobile figure parmi les produits les plus fortement réglementés dans le monde (sécurité, économies d'énergie et protection de l'environnement sont les principaux objectifs de cette réglementation), et les autorités nationales abordent ces questions de manière divergente. À part la production à petite échelle de voitures électriques, la Norvège n'a pas d'industrie automobile nationale. Les réglementations applicables concernent essentiellement la protection de l'environnement, la santé et la sécurité. La Norvège a adopté les normes de sécurité harmonisées de l'UE. Les taxes très lourdes (plus de 100 % de la valeur à l'importation) expliquent la cherté des automobiles et leur âge moyen, qui est bien plus élevé que dans les pays comparables.

### **Malgré une forte implication de la puissance publique, le marché de l'électricité est très ouvert**

Comme nous l'avons dit plus haut, la Norvège a été pionnière en matière de réforme du secteur de l'électricité. L'électricité est presque entièrement d'origine hydroélectrique, et la consommation d'électricité est élevée en raison du climat froid et de l'existence d'industries énergivores telles que celles de l'aluminium et du papier. Les années 90 ont été le théâtre d'évolutions majeures. Depuis 1998, les consommateurs d'électricité peuvent changer gratuitement de fournisseur : au premier trimestre 2003, le premier fournisseur local avait perdu la clientèle de 18 % environ des particuliers et de près de 28 % des professionnels, et le marché est l'un des plus concurrentiels d'Europe. NordPool, la bourse électrique scandinave mise en place avec les autres pays de la région, est un acteur important. L'intervention de l'État reste néanmoins forte. La plus grande entreprise de production d'énergie (Statkraft) est nationalisée et détient 35 % à 40 % du marché de la production d'énergie. Une large part du reste de la production d'énergie est assurée par des entreprises à capitaux municipaux. L'Autorité norvégienne de la concurrence s'est opposée à des acquisitions projetées par Statkraft, qui a mis en place une stratégie de croissance agressive (voir chapitre 3). Le système des concessions hydroélectriques privilégie les participations de l'État, au détriment de l'actionnariat privé, et est actuellement passé en revue. La libéralisation des marchés de l'énergie n'a pas concerné certains contrats signés sous l'égide de l'État, qui représentent encore quelque 55 % de l'approvisionnement des industries énergivores (ces contrats parviendront à expiration entre 2004 et 2011).

### **Mais l'agriculture est un secteur très protégé**

Le secteur de l'agriculture est une exception majeure à la politique d'ouverture des échanges.

## **Conclusion**

Pour l'essentiel, le tableau de l'ouverture du marché en Norvège est positif. Grâce à une réduction importante des obstacles aux échanges et à l'investissement au cours des 20 dernières années, la Norvège a pu exploiter un marché mondial en expansion. Cette évolution a été aussi bénéfique pour les entreprises que pour les consommateurs et a contribué à la croissance économique. Elle s'explique en grande partie par l'adhésion de la Norvège à l'Accord sur l'EEE, qui a permis au pays de s'intégrer au marché intérieur de l'UE et l'a contraint à adopter sa législation (hors pêche et agriculture). L'Accord sur l'EEE a renforcé la transparence pour les acteurs étrangers, le principe de non-discrimination dans la région, l'utilisation de normes harmonisées au niveau régional, l'équivalence des dispositions étrangères et les conditions de concurrence (sans toutefois réduire le dispositif réglementaire – on l'a même augmenté). La Norvège s'est montrée très performante du point de vue de l'utilisation des normes régionales et internationales. Son bilan en matière d'élimination des droits de douane applicables aux produits industriels est également louable.

Toutefois, l'agriculture fait exception à cette politique de la porte ouverte. L'importance des participations de l'État dans certains secteurs, qui peut donner lieu à des incertitudes sur la position de certaines entreprises et engendrer une réglementation faussant le marché, peut être une source d'inquiétude du point de vue de l'ouverture du marché. La même remarque s'applique aux marchés publics. Alors que l'importance des échanges pour l'économie est reconnue, les préoccupations commerciales entrent peu en ligne de compte dans le processus de formulation de la réglementation. Les organismes de réglementation sont peu sensibles aux questions commerciales, il n'existe pas, dans le domaine commercial, de référence permettant d'évaluer l'impact des réglementations sur l'ouverture du marché, et l'AIR ne s'applique pas aux réglementations de l'EEE. Plus généralement, malgré des efforts significatifs et continus pour simplifier le cadre réglementaire, les pouvoirs publics n'ont pas encore instauré de politique centrale ferme visant à mettre à niveau la gouvernance de la réglementation. Les améliorations apportées sont plutôt marginales et ponctuelles. De plus, certaines réglementations faussant le jeu de la concurrence sont considérées comme importantes pour certains objectifs de l'action publique tels que la politique régionale. L'analyse de ces problèmes devrait être fermement intégrée aux examens actuellement menés par le gouvernement. Il est également important de stimuler le soutien public à l'Accord sur l'EEE et d'améliorer la transparence de la transposition des règles de l'EEE. En résumé, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, des améliorations sont possibles.

## **Actions à envisager**

### **1. Élaborer une stratégie pour veiller à ce que les intérêts des entreprises, y compris en matière d'échanges et d'investissement, soient pleinement pris en compte dans le processus de réglementation**

Les entreprises sont très nombreuses à penser que leurs besoins et leurs problèmes ne sont pas pris en compte par les autorités de réglementation. Le ministère du Commerce et de l'Industrie s'en préoccupe, mais c'est rarement le cas des autres ministères. Le plan

d'action « Simplifier la Norvège » (et plus précisément sa structure améliorée d'évaluation de l'impact sur les entreprises) traite ce problème en partie. Toutefois, aucune autorité ne vérifie qu'un projet de réglementation a été correctement évalué. Les processus de réglementation gagneraient beaucoup à la mise en place d'une entité centrale ayant un large pouvoir final de décision sur la conduite effective des évaluations nécessaires. Il faut également évaluer le fonctionnement de l'Unité d'évaluation de l'impact sur les entreprises et l'adéquation de ses travaux aux préoccupations des entreprises. Jusqu'à ce jour, ces évaluations ponctuelles se sont souvent appuyées sur l'évaluation effectuée par l'administration sans prendre suffisamment en compte celles des entreprises.

## **2. Renforcer la transparence des procédures de réglementation, en particulier pour les partenaires étrangers**

L'atténuation du caractère ponctuel et informel des procédures de dépôt de plaintes permettrait, notamment pour les partenaires étrangers, d'améliorer la transparence.

## **3. Améliorer la transparence des réglementations de l'EEE par la publication précoce des projets de lois et la mise en place de forums électroniques destinés à recueillir les commentaires**

Les autorités de réglementation pourraient publier de manière précoce et systématique les nouvelles propositions communautaires sur leur site Web, et demander leurs commentaires et réactions aux entreprises et aux autres parties intéressées. L'Autorité norvégienne des postes et des télécommunications a déjà expérimenté ce type d'approche avec grand succès. Les parties intéressées bénéficient d'un laps de temps important pour apporter leurs commentaires sur le processus de réglementation en cours. Quant aux autorités de réglementation, elles économisent les ressources consacrées à la sollicitation de commentaires. Pour autant, ce processus ne doit pas se substituer à des consultations formelles menées lors d'une phase ultérieure du processus de réglementation.

## **4. Instaurer des mécanismes garantissant la mise en œuvre effective des décisions réglementaires, y compris celles concernant les processus de réglementation**

En Norvège, l'introduction de réglementations sans mise en place automatique des mesures visant à garantir et contrôler leur mise en application a été la règle plutôt que l'exception. Cette option peut être considérée comme un élément positif reflétant la confiance fondamentale entre les individus, les acteurs du marché et l'administration, mais elle peut aussi s'avérer néfaste, comme le montre l'expérience de la mise en œuvre au niveau municipal de la nouvelle réglementation applicable aux marchés publics. Les mesures de mise en œuvre nécessitent souvent un suivi et des sanctions en cas de non-conformité.

## **5. Mettre au point une politique cohérente de multilatéralisation**

Tel qu'il est appliqué aux acteurs du marché de l'EEE, le principe de non-discrimination a été largement reconnu par les autorités de réglementation. On pourrait retirer des effets positifs de l'intégration du principe de la nation la plus favorisée à la doctrine réglementaire, par exemple en établissant une liste de contrôle pour les examens des projets de réglementation. De plus, lorsque les mesures de libéralisation aboutissent à une ouverture du marché, il faut mettre en place une politique formelle visant à évaluer si la multilatéralisation de cette ouverture serait une bonne chose. Aujourd'hui, la multilatéralisation semble occasionnelle et dépourvue de toute

évaluation détaillée et raisonnée des conséquences qu'aurait l'application généralisée de mesures de libéralisation.

#### **6. Centraliser le dépôt des plaintes des entreprises tant nationales qu'étrangères**

L'expérience menée jusqu'ici avec l'Autorité de la surveillance de l'AELE et le nombre de plaintes qu'elle a reçues depuis sa création semblent indiquer qu'une telle centralisation serait utile. Elle pourrait aider les plaignants à déterminer les voies de recours possibles, et réunir de précieuses informations sur les pratiques réglementaires et les réglementations dont les effets sont peut-être contraires à l'intention initiale.

PARTIE II  
*Chapitre 5*

**Questions de réglementation  
et de concurrence  
dans des secteurs clés\***

\* Le rapport de référence utilisé pour la rédaction du présent chapitre est accessible à l'adresse : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## A. LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET LA TRANSFORMATION DES SERVICES PUBLICS EN ENTREPRISES COMMERCIALES

### Contexte et historique

#### **Le rôle de l'État dans l'économie a pris de l'importance au fil du temps**

Le secteur public intervient directement et de façon très marquée dans l'économie norvégienne, en tant que propriétaire d'entités commerciales ou de prestataire direct de services au niveau des collectivités locales. Les avoirs de l'État représentent ainsi quelque 40 % de la valeur totale des sociétés inscrites à la Bourse d'Oslo. Comme en Finlande, l'État est présent dans un large éventail d'activités industrielles et commerciales qui dépassent le cadre des secteurs traditionnels associés aux services publics.

Cette participation de l'État ne procède pas d'une stratégie générale, mais s'explique plutôt par un certain nombre de facteurs, notamment la volonté d'exercer un contrôle sur l'utilisation des ressources naturelles, et la nécessité de développer les infrastructures et les services connexes liés au développement de l'État protecteur dans un pays de faible densité démographique et à la topographie complexe. L'État est ainsi directement intervenu, par exemple, dans la construction de routes, l'établissement des services téléphoniques et postaux et la radiodiffusion. Il a aussi participé à l'exploitation de chutes d'eau pour la production d'électricité en vue de sauvegarder les intérêts du pays. Cette intervention de l'État dans les activités précitées ainsi que dans d'autres activités industrielles a pris de l'ampleur après la Seconde Guerre mondiale, avec l'acquisition d'actifs allemands. La création de Statoil, en 1972, a mis en évidence l'importance que l'État accordait à la préservation des ressources naturelles. D'autres activités – notamment services bancaires, industrie pharmaceutique et vente d'alcool – sont également passées sous le contrôle de l'État au cours du XX<sup>e</sup> siècle. La présence de l'État dans l'économie a pris plusieurs formes – investissements de portefeuille ou dépenses d'infrastructure, mais aussi participation directe, totale ou partielle. Le tableau 9 en montre l'ampleur actuelle.

Les réformes réalisées au cours des vingt dernières années ont réorganisé la place de l'État dans l'économie, par la transformation des services publics, qui faisaient auparavant partie intégrante de la structure administrative, en entreprises commerciales. C'est au niveau national que cette transformation a été la plus marquée, mais elle a également visé les services municipaux (services de garderie, prise en charge des personnes âgées, services techniques et transports), quoique de façon moins poussée (le présent rapport ne prend pas en compte le niveau local). Certaines privatisations ont également eu lieu.

#### **Dans le même temps, la Norvège a consacré une très grande attention à la gestion des participations de l'État**

Il y a longtemps qu'a été engagé en Norvège le débat sur la gestion de la propriété de l'état. À compter du milieu des années 80, il a porté essentiellement sur la modernisation du secteur public et a débouché, en 1989, sur une réévaluation de la participation de l'État, au terme de laquelle a été préconisée la transformation des services publics en deux types

Tableau 9. Les entreprises publiques norvégiennes<sup>1</sup>

Société	Nombre d'employés en 2001 (dont à l'étranger) <sup>2</sup>	Domaine d'activité	Niveau actuel de la participation de l'État en pourcentage)	Proposition du Livre blanc 2002 sur la participation de l'État
Norsk Hydro ASA	35 567	Pétrole et produits dérivés, aluminium et produits agricoles.	44	Réduction du minimum à 34 %
Norway Post (Posten Norge AS)	32 365	Services postaux	100	Maintien du niveau actuel
SAS AB	31 035	Compagnie aérienne	29	Maintien du niveau actuel
Telenor ASA	22 000	Télécommunications	78	Maintien du minimum à 34 %
Statoil ASA	16 408	Production pétrolière et activités en aval	82	Maintien du minimum à 66 %
NSB AS	10 029	Transport ferroviaire	100	Maintien du minimum actuel
DnB Holding ASA	7 236	Secteur bancaire	47	Maintien du minimum à 34 %
Kongsberg Gruppen ASA	4 012	Technologie maritime, défense et aérospatiale	50	Maintien du minimum à 34 %
Norsk rikskringkasting AS	3 486	Production radiophonique et télévisuelle	100	Maintien du minimum actuel
Cermaq ASA <sup>3</sup>	2 686	Pisciculture et aliments pour poissons	79	Environ 40 % après la fusion
Nammo AS	1 521	Fabrication de munitions	45	Retrait complet
AS Vinmonopolet	1 461	Vente d'alcool au détail	100	Maintien du minimum actuel
Statkraft SF	1 187	Production d'électricité	100	Transition vers la privatisation partielle
Raufoss ASA	1 090	Fabrication	51	Retrait complet
Statnett SF	785	Gestionnaire du réseau de transport d'électricité	100	Maintien du minimum actuel
Grødegaard AS	700	Restauration	100	Retrait complet
Arcus ASA	466	Producteur et importateur de boissons alcoolisées	34	Retrait complet en cours
Norsk Tipping AS	273	Loterie	100	Maintien du minimum actuel
Statskog SF	248	Sylviculture	100	Maintien du minimum actuel
Moxy trucks	220	Construction de poids lourds	49	Retrait complet en cours
A/S Olivin	194	Extraction de l'olivine	51	Retrait complet en cours
BaneTele AS	160	Réseau de câbles optiques	100	Maintien du minimum actuel
NOAH AS	102	Traitement et recyclage des déchets	71	Retrait complet
Gassco AS	100	Réseau de distribution de gaz (principaux gazoducs)	100	Maintien du minimum actuel
Total (en milliers)	174			
<i>Postes pour mémoire :</i>				
Total des emplois (en milliers)	2 293			
Emplois dans l'administration générale (en milliers)	711			

1. Ce tableau ne comprend pas diverses entités à effectif restreint examinées dans le Livre blanc, notamment les divers fonds d'investissement de l'administration et les entités situées au Svalbard.
2. Comme indiqué dans le Livre blanc sur la participation de l'État.
3. Début 2002, une proposition de fusion entre la société d'État Cermaq et les groupes de produits du poisson Fjord Seafood et Domstein prévoit une participation de l'État à 40 % dans le nouveau groupe. Chiffres 2000, Statistique Norvège.

Source : Livre blanc du gouvernement norvégien, Réduction et amélioration de la participation de l'État, 2002.

de sociétés possibles : l'entreprise publique, dans les secteurs où un contrôle public plus important était nécessaire, et la société anonyme. Cette alternative nette n'a pas encore pris forme dans la pratique, mais les réformes menées récemment ont permis à l'État de prendre ses distances à l'égard de nombreuses activités et de faire avancer le processus de transformation. Bon nombre d'entreprises publiques sont devenues des sociétés anonymes et certaines ont été privatisées. Comme dans beaucoup d'autres pays, il s'agit là

d'un processus évolutif. S'agissant de la Norvège, la principale contrainte qui a pesé sur le processus de transformation en entreprises a été la volonté des autorités de conserver le contrôle des ressources ou des actifs. De plus, étant donné la richesse pétrolière du pays, il n'existe pas de forte pression budgétaire en faveur de la privatisation.

## Le processus de transformation en entreprises commerciales

### **La transformation des services publics en entreprises commerciales s'est déroulée en plusieurs étapes**

La transformation des services publics en entreprises commerciales peut se définir comme le processus par lequel une entité publique qui fournit directement et gratuitement des biens ou des services au public est transformée en entité autonome, qui tient une comptabilité distincte et facture les biens et services qu'elle fournit tout en continuant d'appartenir à l'État. En Norvège, ce processus a pris de nombreuses formes et a progressé différemment suivant les secteurs. La transformation des services publics en entreprises commerciales ne procède pas d'une politique prioritaire mais constitue un objectif général, que la Norvège partage avec de nombreux autres pays de l'OCDE, bien que, comme le montre l'encadré 18 ci-après, il n'existe pas de modèle unique pour l'atteindre.

L'établissement public (*forvaltningsbedrifter*) a été la première forme d'organisation mise en place pour mener des activités commerciales. Créé par une loi, l'établissement public est une entité fonctionnellement distincte de l'État, qui est dotée de sa propre structure administrative et exerce ses activités selon des « principes de gestion commerciale », mais qui, du point de vue juridique, continue à faire partie de l'État et à émarger à son budget. C'est le Parlement qui en fixe le budget et les autres paramètres importants, tels que le niveau des investissements et les normes de service, mais les salariés conservent leur statut de fonctionnaire. L'établissement public possède une plus grande autonomie de fonctionnement que l'organisme public qu'il remplace en général. Il a été utilisé au début pour les industries de réseau (postes, télécommunications, chemins de fer), mais l'organisation de ces secteurs a, depuis, évolué et l'on a notamment établi une distinction plus nette entre fonctions commerciales et fonctions réglementaires. Les premières ont en général donné lieu à la création de sociétés anonymes à capitaux publics (voir ci-dessous) et les secondes ont été confiées à des autorités de réglementation. Il ne reste actuellement guère d'établissements publics (notamment la Caisse de retraite de la fonction publique norvégienne et l'Administration côtière nationale), et il n'en est pas créé de nouveau. L'établissement public correspond en général à une période de transition vers la création de sociétés.

Les entreprises publiques (*statsforetak*) sont des personnes morales distinctes dont le capital et les recettes n'entrent pas dans le budget de l'administration centrale. Elles sont autorisées à fonctionner selon des conditions presque identiques à celles des sociétés privées, à certaines restrictions près. Elles doivent être détenues à 100 % par l'État, lequel assume la responsabilité illimitée des prêts contractés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Les activités des entreprises publiques font l'objet de restrictions, souvent prévues dans leurs statuts et qui sont liées aux obligations de politique sectorielle qu'elles sont censées remplir. L'État exerce son pouvoir de propriétaire par le biais de l'assemblée annuelle (*foretaksmøtet*) – l'équivalent de l'assemblée générale d'une société anonyme –, qui réunit des représentants du ministère, le directeur général, le président du conseil d'administration et l'auditeur interne. Seul le ministère est habilité à voter lors de l'assemblée annuelle, à l'occasion de laquelle sont désignés les membres du conseil

### Encadré 18. La réforme des entreprises publiques dans différents pays

En 1998, l'OCDE a réalisé une étude intitulée « La réforme des entreprises publiques » qui faisait le point sur les réformes menées en Australie, en Espagne, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse. Les éléments ci-après ont aussi pu être observés en Norvège.

**Aux Pays-Bas**, la privatisation a été engagée par le biais de vastes consultations destinées à aborder des questions spécifiques sur les motifs de l'intervention initiale de l'État dans une activité et sur le bien-fondé de son maintien. Bien que cette consultation ait contribué à la cohérence du programme de privatisation, sa mise en œuvre effective a été freinée par la lenteur du processus législatif et d'autres exigences techniques. Les salariés sont protégés par le droit d'être mutés ailleurs dans la fonction publique.

**En Espagne**, des entreprises publiques sans importance stratégique ont été privatisées à la fin des années 80. A suivi une période de transformation d'entités publiques en entreprises commerciales en vue d'en accroître l'efficacité, jusqu'en 1996, alors qu'un nouveau gouvernement, qui avait pris l'engagement de privatiser, a considérablement réduit la participation de l'État dans les activités commerciales.

**En Australie**, la transformation des services publics en entreprises commerciales et la privatisation ont progressé au cas par cas mais ont parfois été entravées par des problèmes de répartition du pouvoir d'imposition des sociétés publiques entre le gouvernement fédéral et les États. Un élément particulier du programme de réforme a été l'adoption, par le gouvernement fédéral et les gouvernements des États, en 1995, de la réforme de la politique nationale en matière de concurrence. Celle-ci a permis de mieux coordonner la poursuite des réformes en définissant les grands principes appelés à guider les réformes ayant un lien avec la concurrence (y compris la réforme des entreprises publiques), de même qu'en établissant un calendrier de mise en œuvre et un système de « paiements au titre de la concurrence » destiné à répartir les retombées des réformes entre les différentes administrations. Ces « paiements » étaient subordonnés à la mise en œuvre effective des réformes demandées.

**Au Royaume-Uni**, toutes les entreprises publiques ont été transformées en sociétés et la plupart ont été privatisées. Le Royaume-Uni a engagé sa réforme avant la plupart des autres pays. L'un des premiers enseignements tiré de cette initiative a été la nécessité d'accorder une grande importance aux conditions de la concurrence dans le cadre de la privatisation, afin de ne pas créer des structures industrielles exerçant un pouvoir de marché important.

d'administration. Le Bureau du commissaire aux comptes supervise la gestion financière des entreprises publiques. En vertu de la loi qui les régit, celles-ci doivent présenter des comptes-rendus des réunions du conseil d'administration à leur ministère propriétaire et lui faire part par écrit de toutes les initiatives susceptibles de modifier sensiblement leurs activités avant qu'une décision soit prise ou mise en œuvre. Les statuts peuvent en outre préciser les types de décisions qui peuvent être autorisées par le ministère propriétaire. Cela a en particulier permis de s'assurer que les décisions importantes relatives aux politiques sectorielles sont approuvées par le ministère.

L'Autorité de surveillance de l'AELE a estimé que les conditions applicables aux garanties consenties par l'État aux entreprises publiques étaient de nature à fausser les échanges et contraires au traité sur l'EEE. Un amendement à la loi régissant ces entreprises est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Il dégage l'État de ses responsabilités à l'égard de

toutes les nouvelles obligations et prévoit que l'entreprise publique devra payer une prime de garantie sur les prêts en cours afin de supprimer les éléments de subvention. Statkraft SF, la société de production d'électricité, Statnett SF, le gestionnaire du réseau de transport d'électricité, et Statskog SF, la société de gestion des forêts, sont des entreprises publiques.

Les sociétés anonymes à capitaux publics (*statsaksjeselskaper*) sont souvent la formule choisie dans les secteurs d'activités commerciales et industrielles qui ne font pas l'objet de considérations particulières de politique sectorielle ou générale, ou qui font partie d'un marché concurrentiel. Ces entreprises peuvent appartenir entièrement ou partiellement à l'État. Figurent dans cette catégorie certaines des plus grandes entreprises norvégiennes, par exemple Norsk Hydro, Telenor et Statoil. Les services publics – notamment les services de réseau comme les télécommunications – qui peuvent faire partie d'un marché concurrentiel sont également devenus des sociétés anonymes à capitaux publics. Cela leur permet de concurrencer les prestataires privés, ce qui accentue la pression en faveur d'une amélioration de l'efficacité. Le statut d'entreprise confère en outre à la direction la latitude nécessaire pour agir en ce sens et a notamment comme avantage de lui offrir une plus grande souplesse pour réagir à l'évolution de la conjoncture.

La loi sur les sociétés s'applique à ces entreprises. Certaines dispositions spécifiques s'appliquent aux entreprises détenues à 100 % par l'État (notamment la possibilité que l'État annule des décisions prises en ce qui concerne un changement d'activité). S'agissant des entreprises appartenant en partie à l'État, l'influence de ce dernier sur leurs activités se limite à la participation et au vote lors de l'assemblée générale annuelle. Le principal objectif d'exploitation de ces entreprises est le profit, mais l'État peut leur imposer des responsabilités particulières (par exemple, en ce qui concerne l'universalité des services de télécommunications).

Les sociétés hybrides forment une catégorie composite qui ont en commun d'avoir été créées par une loi spéciale. Elles sont en général nées en situation de monopole. Figurent dans cette catégorie le monopole d'État des vins et spiritueux et, plus récemment, les autorités sanitaires régionales, créées en 2002.

Les questions de personnel sont un important élément à prendre en compte dans le cadre de la transformation des services publics en entreprises commerciales. En effet, les entreprises qui exercent leurs activités en étant soumises à des contraintes commerciales et en situation de concurrence avec le secteur privé peuvent se trouver désavantagées par rapport à leurs concurrents si elles ne sont pas en mesure d'ajuster leurs effectifs aux conditions du marché. L'objectif visé est la neutralité concurrentielle. Les questions de personnel n'ont pas beaucoup retenu l'attention en Norvège dans le cadre du processus de transformation des services publics en entreprises commerciales, mais certaines se sont néanmoins posées dans les cas où des établissements publics ont été transformés en entreprises. Les salariés des établissements publics, comme cela a déjà été noté, conservent leur statut de fonctionnaire, auquel se rattache le maintien des indemnités de chômage, sans réduction, sur une plus longue période, ainsi qu'un droit d'accès préférentiel à de nouveaux emplois dans la fonction publique en cas de suppression de poste. La prise en compte des intérêts des salariés a joué un rôle dans le choix d'une forme hybride d'entreprise, qui permet de recourir à une loi spéciale concernant les conditions d'emploi (par exemple, les Postes norvégiennes sont devenues une société hybride afin que puisse être maintenu le droit d'accès préférentiel à un nouveau poste dans la fonction

publique et l'indemnité de licenciement – même si elles ont poursuivi leur transformation et sont aujourd'hui devenues une société anonyme).

La réorganisation n'a jusqu'à présent eu guère d'effet sur les effectifs. Certaines entreprises à capitaux publics – en particulier Telenor et les Postes norvégiennes – ont licencié du personnel, mais sans que cela n'occasionne de conflit majeur. Une pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail a facilité les choses. Cependant, les syndicats s'inquiètent encore des risques qui pourraient être liés à la poursuite du processus de transformation des services publics en entreprises commerciales et préconisent que l'État conserve une participation minoritaire significative dans les entreprises privatisées, pour servir de « garde-fou » contre d'éventuelles décisions qui pourraient être préjudiciables au personnel (par exemple, une relocalisation). À ce jour toutefois, ce garde-fou n'a pas été utilisé.

## Efforts de réforme récents

### **Deux projets de réforme importants et aux vastes ramifications ont été présentés**

Deux importantes initiatives de réformes ont été proposées récemment. Elles renforcent nettement les efforts déployés auparavant pour promouvoir un cadre plus concurrentiel pour la prestation des services publics. Le Livre blanc sur la modernisation du secteur public en Norvège et les mesures visant à le rendre plus efficient et mieux adapté aux utilisateurs, publié en janvier 2002, préconise quatre objectifs : simplifier le secteur public et améliorer son efficacité; adapter les services publics aux besoins des individus; faire en sorte que le secteur public favorise la productivité et l'efficacité; enfin, adopter une politique intégrée et motivante en matière de ressources humaines (voir également l'encadré 6). Les deux idées maîtresses de ce Livre blanc sont la délégation et la décentralisation. Il s'agit d'accorder plus d'autonomie aux prestataires publics, d'offrir aux usagers un choix plus vaste et un service de meilleure qualité, en misant sur la concurrence. En outre, les communes jouiront d'une plus grande autonomie dans l'organisation et la prestation des services publics, et maîtriseront davantage leurs propres revenus. Les prestataires de services privés devraient être autorisés à fournir des services là où ils seront utiles (santé, éducation, transport et communications, prise en charge des chômeurs et des personnes handicapées, et administration des biens publics). La prestation des services devrait être plus nettement séparée de leur administration, de façon à améliorer l'accessibilité aux usagers.

Un autre Livre blanc important sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État a été présenté au Parlement en avril 2002. Il propose la consolidation et la réduction des participations de l'État, ce qui aidera à clarifier et à distinguer les différents rôles de l'État – régulateur, propriétaire et prestataire de services. Le Livre blanc résume comme suit les objectifs d'action :

- La participation de l'État n'est pas un objectif en soi. Néanmoins, l'État restera sans doute un propriétaire et un actionnaire de taille.
- Il importe de mieux préciser le rôle de l'État propriétaire et celui de l'État régulateur et d'instaurer entre eux une séparation plus nette. L'État se conformera aux principes et lignes directrices en matière de « bonne gouvernance » dans l'exercice de son rôle de propriétaire.
- Les propriétaires privés sont en général mieux placés que l'État pour satisfaire aux exigences de l'exercice avisé de la propriété. L'État ne devrait détenir une participation

dans des entreprises que lorsque cela représente pour lui un placement judicieux, compte tenu du rendement et du risque.

- Des mesures doivent être prises pour renforcer la part du secteur privé dans les entreprises norvégiennes et y réduire l'importante participation de l'État.

Cependant, faute d'un consensus au Parlement sur les avantages associés à une réduction de la participation de l'État et sur l'utilité d'un plan d'ensemble à cet égard, le gouvernement a été invité à procéder au cas par cas.

## Quatre grands axes de réforme

Les quatre grands axes selon lesquels la Norvège va poursuivre ses efforts de réforme (et qui sont également utiles pour les autres pays) sont examinés ci-après.

### ***Séparation des fonctions commerciales et réglementaires : une réforme engagée avec vigueur***

Le processus de transformation des services publics en entreprises commerciales fait ressortir la distinction entre la prestation des services et leur réglementation, qui peut comprendre la promotion d'objectifs d'intérêt général qu'il ne serait peut-être pas possible d'atteindre autrement. Ces fonctions étaient auparavant regroupées dans les organismes d'État. Leur dissociation revêt une importance particulière en situation de concurrence, pour veiller à ce qu'une entreprise publique n'use pas de ses pouvoirs de réglementation au détriment de ses concurrents. L'accord sur l'EEE a souvent exigé cette séparation en Norvège.

Le gouvernement a beaucoup progressé dans la mise en œuvre de la séparation, reconnaissant son importance pour la concurrence et l'utilisation efficace des ressources. Dans son Livre blanc sur la participation de l'État, il a souligné l'utilité de la séparation pour non seulement accroître la confiance dans la neutralité de la réglementation exercée par les pouvoirs publics, mais également pour renforcer la légitimité de l'État et la confiance dans les entreprises publiques. Le gouvernement note également l'utilité du mécanisme de l'accord sur l'EEE pour détecter les problèmes de favoritisme. À quelques exceptions près (par exemple, le Service national de cartographie), la prestation et la réglementation des services sont aujourd'hui des fonctions séparées. Le gouvernement a notamment pris des mesures pour séparer son rôle de régulateur et son rôle de propriétaire d'entreprise de façon à supprimer les risques de conflit d'intérêt. Le ministère du Commerce et de l'Industrie a été désigné ministère « propriétaire » et assume aujourd'hui la responsabilité en tant que propriétaire d'un grand nombre d'entreprises. Cependant, certaines entreprises qui sont considérées comme importantes sur le plan sectoriel appartiennent encore au ministère dont relève leur secteur, comme c'est le cas de Statoil.

Les efforts se poursuivent en vue de clarifier les deux rôles. Ainsi, un comité a été créé dans le cadre de la suite que le Parlement a donnée au Livre blanc sur la participation de l'État, pour examiner les autres améliorations qui pourraient être apportées à la gestion des participations de l'État, notamment le transfert de la responsabilité administrative des entreprises du ministère du Commerce et de l'Industrie à des établissements publics spécialisés (bien que cela ne soit pas nouveau et puisse être sujet à controverse – par exemple parce que cette formule soulève la question de la concentration de la richesse). Le Comité présentera son rapport en mars 2004.

**Amélioration de la gouvernance des entreprises à capitaux publics : cet objectif fait l'objet d'une vigoureuse mobilisation, même si l'État et le Parlement demeurent engagés**

Au sens étroit du terme, la « gouvernance d'entreprise » désigne le contrôle exercé par les actionnaires sur les administrateurs, en ce qui concerne la fixation des objectifs, les moyens de les atteindre et la surveillance des résultats. Au sens plus large, la gouvernance d'entreprise englobe les intérêts des autres parties prenantes – financiers, prestataires, salariés et même clients. Les systèmes de gouvernance d'entreprise visent à améliorer les mécanismes de marché en offrant un cadre institutionnel qui favorise la concordance des intérêts des actionnaires et des autres parties prenantes, et réprime les comportements qui laissent à désirer. L'encadré 19 résume les principaux éléments des systèmes de gouvernance adoptés dans le secteur privé.

Plusieurs facteurs rendent l'exercice de la gouvernance complexe dans le secteur de l'État. Premièrement, les entreprises détenues à 100 % par l'État ne possèdent pas de valeur marchande qui motive leurs dirigeants pour surveiller et orienter les résultats. L'effet de la valeur marchande sur les résultats des entreprises en partie privatisées est également dilué du fait qu'il est connu que l'État est limité dans la gestion de ses participations. Étant donné qu'il ne s'exerce guère de surveillance sur le marché, cet écart doit être compensé

**Encadré 19. Principes généraux de gouvernance d'entreprise**

Les principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE ont été approuvés en 1999 par les ministres en tant que base commune considérée par les pays membres comme essentielle au développement d'une bonne pratique en matière de gouvernance. Bien que ces principes aient été à l'origine élaborés pour les sociétés inscrites en bourse, ils sont également, dans la mesure où ils sont applicables, un instrument utile pour les sociétés qui ne le sont pas et pour les entreprises à capitaux publics. Ces principes se divisent en cinq catégories :

- Les droits des actionnaires : le cadre de gouvernance doit protéger les droits des actionnaires de transférer des actions, d'obtenir de l'information, de voter, d'élire le conseil d'administration et de partager les bénéfices.
- Le traitement équitable de l'actionnaire : le cadre de gouvernance doit assurer le traitement équitable de tous les actionnaires et le droit à réparation en cas de violation des droits de l'actionnaire.
- Le rôle des parties prenantes : le cadre de gouvernance doit reconnaître les droits des parties prenantes tels qu'ils sont définis par la loi et favoriser entre les entreprises et les parties prenantes une coopération active pour créer de la richesse et des emplois, et assurer la viabilité d'entreprises financièrement solides.
- La divulgation d'information et la transparence : le cadre de gouvernance doit assurer la divulgation opportune et précise de toutes les informations sur l'entreprise, concernant notamment sa situation financière, ses résultats, la participation des actionnaires, et la gouvernance.
- Les responsabilités du conseil d'administration : le cadre de gouvernance doit assurer l'orientation stratégique de l'entreprise, et prévoir la surveillance effective de la gestion par le conseil d'administration et l'obligation du conseil de rendre compte à l'entreprise et aux actionnaires.

d'une autre façon. Deuxièmement, les prêteurs sont moins enclins à surveiller les résultats si le prêt qu'ils consentent est garanti par l'État. Troisièmement, les dirigeants du secteur public risquent moins, de manière générale, d'être licenciés en raison d'un rendement médiocre et leur rémunération est plus rarement liée au rendement. Ils sont par conséquent moins motivés à cet égard. Les données recueillies portent effectivement à croire que les entreprises publiques obtiennent de moins bons résultats que les entreprises du secteur privé.

Problème tout aussi délicat, les entreprises à capitaux publics sont susceptibles de se voir imposer des objectifs qui vont au-delà de la maximisation des profits (autrement, elles seraient probablement vendues), liées à la réalisation d'objectifs d'intérêt général (par exemple, politiques régionales, emploi, service universel, normes de qualité). La réglementation pourrait également permettre d'atteindre ces objectifs, mais les administrations préfèrent peut-être user du pouvoir que leur confère leur statut de propriétaire. Tel sera également le cas pour gérer les problèmes de monopole. Les objectifs d'intérêt général peuvent également évoluer dans le temps, ne pas être clairement définis ou être en partie incompatibles (par exemple, l'efficacité et les dispositions relatives à l'universalité du service). Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les objectifs de ces entreprises sont atteints. La situation est encore compliquée par la diversité des acteurs (électeurs, Parlement, fonctionnaires, ministres) qui interviennent dans la surveillance de ces entreprises et qui sont plus nombreux que dans le secteur privé.

Bien qu'il n'existe pas de solution unique à ces problèmes, il est possible de dégager une série de principes généraux qui guideront les pays dans leur approche (encadré 20).

La Norvège reconnaît l'importance de la bonne gouvernance d'entreprise et poursuit ses efforts pour élaborer des politiques de participation de l'État qui en favorisent le développement. Dans son Livre blanc sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État, le gouvernement a recensé dix principes de bonne gouvernance des entreprises à capitaux publics qui s'inspirent largement des principes généraux énoncés dans l'encadré 20. On s'accorde largement à penser que l'État devrait laisser à ces entreprises leur indépendance et éviter d'intervenir directement dans leur fonctionnement quotidien. Les entreprises devraient être autorisées à fonctionner avec souplesse, selon des paramètres définis et prévisibles. Pour beaucoup d'entre elles, ceux-ci sont les mêmes que pour une entreprise privée : maximisation des bénéfices, qui se traduit par l'application du même principe de taux de rendement sur les investissements que dans le secteur privé. Le traitement des performances médiocres constitue une bonne illustration du sérieux de la politique norvégienne en la matière. C'est le conseil d'administration qui nomme les dirigeants et qui les révoque. Il est plusieurs fois arrivé que des dirigeants soient remerciés à la suite de résultats médiocres (par exemple, le directeur de SNB, la société de transports ferroviaires).

Il existe d'importantes règles pour préciser la relation avec l'État. Le conseil d'une entreprise à capitaux publics est indépendant et aucun fonctionnaire ou membre du Parlement ne peut y siéger. Les membres du conseil d'administration sont nommés par les actionnaires. Le personnel peut nommer jusqu'à un tiers des membres du conseil. Les entreprises inscrites en bourse bénéficient également, en vertu de la réglementation boursière, d'une certaine protection contre l'ingérence politique. Selon l'Accord sur l'EEE, la politique en matière de dividendes doit suivre les mêmes principes que celle des investisseurs privés (le Parlement a cependant à plusieurs reprises relevé le dividende

### Encadré 20. **Entreprises publiques : principes de bonne gouvernance**

Au départ, trois grandes orientations sont à retenir : mieux définir les objectifs, mieux évaluer les performances et renforcer les incitations administratives en vue de favoriser la réalisation efficace des objectifs.

Les gouvernements se sont en général efforcés de définir leurs objectifs en matière de réglementation et les cadres de gouvernance des entreprises à capitaux publics ont en général été essentiellement axés sur l'efficacité, considérée comme le principal critère de performance. Toutefois, cette approche ne permet pas de bien prendre en compte le cadre plus large des objectifs d'intérêt général que peut avoir une entreprise. On peut donc énoncer un certain nombre de principes applicables à la gouvernance des entreprises à capitaux publics :

- Des formes de gouvernance comparables à celles d'une entreprise privée doivent être mises en place lorsqu'il est possible de définir avec précision les objectifs et que ces objectifs ne varient pas dans le temps.
- Lorsque les entreprises à capitaux publics sont en concurrence avec des entreprises privées, la neutralité concurrentielle revêt une importance primordiale et elle commence par la séparation du rôle de propriétaire et des fonctions de gouvernance au sein de l'État.
- De même, il convient de séparer les fonctions réglementaires des autres rôles de l'État, et envisager le recours à des régulateurs autonomes.
- La transformation des services publics en sociétés de droit privé produit, sur le plan de la motivation, un effet comparable à ce qui existe dans le secteur privé et favorise une relation transparente entre l'État et l'entreprise. Les garanties de l'État affaiblissent la surveillance privée des résultats de l'entreprise et doivent être évitées.
- Les contrats d'objectifs entre l'entreprise et l'État sont utiles, surtout lorsque la concurrence, normalement censée orienter l'évolution des services fournis, est faible.
- La privatisation constitue la meilleure solution lorsqu'aucun objectif d'action prioritaire n'exige que l'État maintienne sa participation dans une activité commerciale et/ou que la réglementation peut remplacer la participation de l'État pour atteindre des objectifs d'action, et lorsque l'entreprise est en concurrence avec des entreprises privées.

prélevé – contrairement aux recommandations de l'entreprise et du gouvernement). Lorsque la participation de l'État sert à atteindre des objectifs non commerciaux, ces derniers doivent être clairement définis, il doit être possible d'en suivre la réalisation, et des obligations de rendre compte doivent être prévues. Par ailleurs, les obligations à caractère non commercial devraient être couvertes par des transferts budgétaires spécifiques liés à la prestation du service concerné. Dans certains cas, on aura plutôt recours à des arrangements acheteur/prestataire (au lieu de procéder à un transfert budgétaire, le gouvernement achète le service). Le Bureau du commissaire aux comptes veille à ce que les crédits publics soient utilisés conformément aux intentions du gouvernement ou du Parlement.

L'État continue toutefois d'exercer son pouvoir de propriétaire à des degrés divers. Ainsi que cela a déjà été noté, les entreprises qui sont considérées comme importantes pour une politique sectorielle continuent en général d'appartenir au ministère chargé de leur secteur d'activité. Exemple récent, dans le secteur des médias, le ministère des Affaires religieuses et culturelles a annulé une décision de NRK (la société nationale de

production audiovisuelle) de fusionner un certain nombre de bureaux régionaux afin de réaliser des économies. L'intervention se fondait sur l'article 10 de la loi sur les sociétés, qui stipule que « toutes les questions réputées revêtir une importance particulière, notamment politique ou sociale, ou relever d'un principe d'action doivent être soumises à l'assemblée générale ». Il a ainsi été estimé que les compressions revêtaient une importance politique étant donné qu'elles pourraient affecter les activités de NRK en tant que radiodiffuseur public. L'exercice effectif de ce pouvoir semble limité. Cependant, la possibilité d'intervention peut également en elle-même influencer les décisions des entreprises.

Le gouvernement gère les participations de l'État, mais le Parlement peut intervenir dans certains cas. Il peut directement influencer les établissements publics ainsi que les entreprises détenues à 100 % par l'État, notamment par le biais des affectations de crédits et du processus budgétaire (par exemple, la politique en matière de dividendes déjà mentionnée). Les modifications importantes de la participation de l'État, notamment la vente des actions qu'il détient, exigent un mandat spécial du Parlement.

### **Concurrence et neutralité concurrentielle : la réforme est en cours**

La concurrence a été introduite dans plusieurs secteurs qui ont été libéralisés, en particulier l'énergie, la radiodiffusion et les télécommunications, quoique dans certains cas, l'ouverture à la concurrence ait été moins importante que prévu. Dans de nombreux marchés, la libéralisation a été le résultat de l'Accord sur l'EEE, et de l'application des règles en matière de concurrence, qui est suivie attentivement par l'Autorité de surveillance de l'AELE. Le droit norvégien de la concurrence s'applique également, sans exception, aux entreprises à capitaux publics ou administrés par l'État (y compris les organismes publics) qui exploitent un établissement commercial. L'Autorité norvégienne de la concurrence peut attirer l'attention sur les effets restrictifs des mesures publiques sur la concurrence, mais elle ne possède pas le pouvoir d'intervenir contre des entités publiques (par exemple, pour leur interdire de mener leurs activités commerciales ou les obliger à tenir des comptes distincts). On trouvera au chapitre 3 une explication complète du rôle du droit norvégien de la concurrence et des règles relatives à la concurrence dans le cadre de l'Accord sur l'EEE à cet égard.

Le gouvernement norvégien reconnaît l'importance de la neutralité concurrentielle lorsque les entreprises publiques sont engagées dans des activités commerciales en concurrence avec le secteur privé. Selon le Livre blanc sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État, l'approche du gouvernement dans ce cas sera de veiller à ce que la gestion de ces entreprises par l'état ne fausse pas la concurrence entre les sociétés à capitaux publics et les entreprises à capitaux privés qui rivalisent dans le même secteur. Cependant, la Norvège ne possède pas de cadre de référence explicite en matière de neutralité concurrentielle, comme il en existe dans certains autres pays de l'OCDE (encadré 21).

Un cadre favorisant la neutralité concurrentielle peut aider à assurer la légitimité de l'État en qualité de régulateur neutre des entités publiques à caractère commercial. C'est également un moyen spécifique et volontariste de résoudre les problèmes, qui dépasse le cadre du droit de la concurrence et n'est pas tributaire du marché pour effectuer les corrections nécessaires. Un tel cadre sert aussi à faciliter la tâche aux parties privées qui cherchent à résoudre des problèmes de neutralité. En Norvège, dans le secteur norvégien des services publics, par exemple, il n'existe pas de mécanisme explicite destiné à assurer

### Encadré 21. Les mécanismes visant à assurer la neutralité concurrentielle dans d'autres pays de l'OCDE

#### Pays-Bas

En 1998, sont entrées en vigueur des « *Instructions sur le rendement des activités commerciales des organismes de l'administration centrale* ». Elles se sont toutefois révélées inadéquates pour traiter la totalité des problèmes de concurrence survenus depuis que les entreprises privées se plaignent de la concurrence déloyale qui leur est livrée par les organismes publics menant des activités commerciales. Les entités publiques ont entre autres avantages concurrentiels le fait qu'elles courent de moins grands risques, bénéficient des subventions de l'État ou d'avantages fiscaux ou ont accès aux responsables de l'élaboration des politiques, avec lesquels elles entretiennent des rapports privilégiés. En 2001, à la suite de l'expérience acquise depuis la mise en œuvre de ces instructions et de l'élaboration d'orientations pour l'avenir, le gouvernement a décidé, dans le but de créer des conditions concurrentielles plus équitables, de légiférer et de mettre en place un cadre de règles officielles pour les activités commerciales de l'État faisant intervenir la fourniture de biens ou de services à des tiers dans une situation de concurrence véritable avec des prestataires privés. La loi imposera des obligations aux organismes publics (au niveau central, provincial et municipal) ainsi qu'aux organismes ayant des droits exclusifs et spéciaux sur le marché :

- Des règles s'appliquent à l'**accès des organismes publics au marché** – les activités commerciales menées par des entités publiques doivent reposer sur une base juridique spécifique et résulter d'une décision prise après une évaluation approfondie et transparente du bien-fondé de la conduite d'activités commerciales par un organisme public. Cette règle relative à l'accès s'applique à la participation de l'État dans une société anonyme engagée dans des activités commerciales lorsque l'entreprise est placée sous le contrôle de l'État. L'utilité de l'activité du point de vue de l'intérêt général (et non pas seulement la production d'un revenu) doit surpasser toutes les conséquences négatives éventuelles qu'elle peut avoir pour les prestataires privés. Les entreprises privées qui le souhaitent peuvent participer à cette évaluation avant que l'organisme décide de s'engager dans des activités commerciales, et introduire un recours administratif lorsqu'elles estiment la décision non fondée. La décision doit être réexaminée tous les cinq ans. Un organisme consultatif spécialisé dont les avis n'ont pas force exécutoire, la Commission d'évaluation des activités commerciales de l'État, sera chargée de mener cette analyse et de rendre des décisions. La Commission peut aussi fournir aux entités privées des avis qui pourront être pris en compte dans le cadre d'une procédure administrative et agir en qualité de témoin expert.
- Les règles applicables au **comportement** des organismes publics et des organismes ayant des droits exclusifs et spéciaux sur le marché visent à empêcher la concurrence déloyale. Les activités rattachées à l'action des pouvoirs publics et les activités de production doivent être séparées, et les domaines d'action des pouvoirs publics ne doivent pas privilégier certains secteurs de la production. Les règles spécifiques en matière de comportement disposent que tous les coûts attribuables à l'activité commerciale doivent être inclus dans le prix du bien ou du service (pour empêcher les subventions croisées) et énoncent des règles concernant la comptabilisation de ces coûts. Les organismes publics ayant des droits exclusifs et spéciaux ne peuvent pas utiliser les fonds publics qui leur sont consentis à d'autres fins que l'exercice de leurs activités (cela afin d'empêcher que des activités non exclusives ne bénéficient de subventions croisées). Les données confidentielles que possèdent les pouvoirs publics

### Encadré 21. Les mécanismes visant à assurer la neutralité concurrentielle dans d'autres pays de l'OCDE (suite)

ne peuvent pas être utilisées dans le cadre des activités commerciales de l'État, non plus que les données non commerciales, sauf si elles sont mises à la disposition de toutes les entités commerciales. Des recours administratifs peuvent être exercés en cas de non application de ces règles étant donné qu'elles concernent les fonctions administratives internes de l'entité publique, l'Autorité néerlandaise de la concurrence appliquant de son côté les règles relatives au comportement. L'Autorité peut rendre une décision d'infraction à l'encontre des organismes publics et pénaliser les organismes ayant des droits exclusifs et spéciaux.

L'établissement d'une infraction administrative commise par une entité publique peut fonder une entité privée ayant subi un préjudice en raison de la concurrence qui lui a été faite par l'État à engager une action civile en dommages et intérêts.

Les activités commerciales préexistantes et les programmes de libéralisation sont traités en vertu de dispositions de transition qui prévoient la continuation des activités contractuelles existantes. Les cadres de neutralité concurrentielle spécifiques en place – par exemple pour les activités des entreprises des services postaux et de l'énergie – seront maintenus et, après la libéralisation, seront évalués afin de s'assurer qu'ils sont compatibles avec la Loi sur l'État et le marché.

#### Australie

La Réforme de la politique nationale de la concurrence mise en œuvre au milieu des années 90 prévoyait entre autres la formulation de principes de neutralité concurrentielle et l'institution de mécanismes de plainte spéciaux pour veiller à ce que les principes soient effectivement appliqués et que les entités privées qui ont été désavantagées par la concurrence déloyale d'une entité publique qui jouissait d'un avantage concurrentiel indu aient la possibilité de parvenir à un règlement. Les principes de neutralité concurrentielle demandent que les grandes entreprises publiques ne bénéficient pas d'avantages concurrentiels nets par rapport à leurs concurrents du secteur privé simplement du fait de la participation de l'État. Par conséquent, les gouvernements se sont engagés à ne pas utiliser leur pouvoir législatif ou budgétaire pour avantager leurs propres entreprises au détriment des entreprises du secteur privé. Cette politique était motivée par des considérations d'efficacité et d'équité.

Dans le secteur public, on s'est penché plus attentivement sur le rôle central de l'État et sur la manière d'assurer au mieux la prestation des services publics dans un contexte où les ressources sont rares. Cet impératif a débouché sur des réformes allant de la privatisation et de la déréglementation des monopoles d'État aux appels d'offres concurrentiels et à la sous-traitance, en passant par différentes réformes administratives, notamment en matière de cadres de décentralisation et de reddition de compte. La neutralité concurrentielle exige que lorsque les pouvoirs publics choisissent de fournir des services par le biais de mécanismes faisant intervenir le jeu du marché qui permettent la concurrence effective ou potentielle d'un prestataire du secteur privé, la concurrence doit être équitable. À cet égard, la neutralité concurrentielle assurera l'intégrité des autres réformes engagées pour améliorer le fonctionnement des entreprises d'État.

Les exigences en matière de neutralité concurrentielle sont appliquées essentiellement aux activités commerciales, c'est-à-dire aux activités des grandes entreprises publiques qui facturent leurs services dans un environnement effectivement ou potentiellement concurrentiel et dont les dirigeants possèdent une certaine marge de manœuvre en ce qui a trait à la fixation des prix. Ces exigences ne s'appliquent pas aux activités non commerciales sans but lucratif.

### Encadré 21. Les mécanismes visant à assurer la neutralité concurrentielle dans d'autres pays de l'OCDE (suite)

Les principes ont été élaborés dans les domaines suivants :

- Transformation en société : la structure juridique et le mode de gouvernance ont été réexaminés.
- Fiscalité : toutes les exonérations d'impôt ont été supprimées ou des régimes fiscaux équivalents ont été élaborés pour les entités juridiquement non distinctes de l'État.
- Finances : les avantages conférés par les garanties implicites peuvent être compensés par une redevance au titre de la neutralité concurrentielle.
- Exigences de rentabilité : les entreprises sont tenues de recouvrer la totalité de leurs coûts et de réaliser des taux de rendement de l'investissement appropriés.
- Neutralité du point de vue de la réglementation : des exemptions spéciales accordées en vertu de dispositions réglementaires (par exemple, exigences en matière de sécurité ou de déclaration) ont été supprimées.

Le mécanisme de plainte repose sur une procédure administrative engagée par des instances spécialement créées à cette fin dans chaque juridiction et qui peuvent déterminer si les exigences relatives à la neutralité concurrentielle sont respectées. Lorsque la plainte est réputée fondée, notamment à la suite d'une enquête publique, et qu'aucune mesure n'est prise pour remédier à la situation, l'instance d'audition des plaintes présente un rapport public contenant des recommandations au Trésor, qui doit statuer. Des enquêtes ont été entreprises à l'échelle nationale dans différents secteurs : services aéroportuaires, services météorologiques, poste, télévision, sécurité, transports ferroviaires et services de placement.

l'égalité de traitement des prestataires privés avec les prestataires publics. Un cadre de neutralité concurrentielle favorise l'équité et l'efficacité, en nivelant les éléments qui confèrent un avantage aux entreprises à capitaux publics. Un bon exemple à cet égard serait celui d'une entreprise publique ne réalisant pas une rentabilité raisonnable de son investissement.

Cela ne veut pas dire que la Norvège a été inactive. Elle s'est en effet penchée sur plusieurs importants problèmes de neutralité concurrentielle :

- L'Autorité norvégienne de la concurrence a identifié deux affaires dans lesquelles des entreprises à capitaux publics, toutes deux liées à la production d'électricité, bénéficiaient d'un avantage concurrentiel. La première affaire a un caractère financier : en accordant pour 16 milliards de NOK de capitaux propres, de prêts et de garanties à Statkraft, le Parlement a permis à l'entreprise de mener une stratégie de croissance agressive en procédant à des acquisitions. (Une décision de l'Autorité de surveillance de l'AELE a abouti à l'abolition récente du système qui consiste à fournir des prêts préférentiels garantis par l'État.)
- La deuxième affaire concerne les droits de propriété inégaux rattachés aux ressources hydroélectriques (voir aussi le chapitre 3), qui font également l'objet d'un examen à la suite d'une décision de l'Autorité de surveillance de l'AELE. Les subventions croisées constituent un autre problème qui peut facilement se poser lorsqu'une entité remplit des fonctions publiques (comme la fourniture d'un service universel). L'Autorité norvégienne de la concurrence a proposé soit d'interdire à une entreprise dans cette

situation d'offrir des produits en concurrence avec des entreprises privées, soit de l'obliger à tenir des comptes séparés. Le gouvernement a proposé une troisième solution : la mise en adjudication publique des services en concurrence avec le secteur privé.

- Le bilan d'ouverture des entreprises à capitaux publics a une incidence sur leur structure de coûts de base, laquelle se répercute sur les prix qu'elles peuvent pratiquer. Si leurs actifs sont sous-évalués et si leur dette et leur actif net ne sont pas conformes aux normes du secteur privé, les entreprises à capitaux publics bénéficient d'un avantage par rapport à leurs concurrents du secteur privé. Le gouvernement a indiqué que son but était d'attribuer une valeur aux avoirs en fonction du prix du marché. Il est difficile de déterminer si cela se fait effectivement (étant donné que les entreprises publiques et les entreprises privées n'ont pas le même système de comptabilité, et qu'il n'existe peut-être pas toujours d'entreprises du secteur privé comparables à celles du secteur public).
- Le gouvernement a également déclaré qu'en principe, la vente de participations de l'État permettra à la loi sur la concurrence de s'appliquer.
- La fiscalité est un autre aspect important. Ni les entités publiques, ni les entités privées ne sont redevables de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur leur production pour compte propre. Par souci d'économie, les communes produisent donc davantage pour leur propre compte, au détriment de prestataires privés plus efficaces. Le gouvernement étudie actuellement le rapport d'un comité préparatoire sur cette question, qui recommande un système neutralisant la TVA sur tous les achats des communes. Il examine également la possibilité de neutraliser la TVA sur les achats de l'administration centrale. Des propositions seront présentées au Parlement dans le projet de budget de 2004.

### ***Réduction de la participation de l'État (privatisation) : un débat délicat à poursuivre***

La Norvège ne s'est pas donné d'objectif de privatisation à grande échelle. Le Parlement n'a pas approuvé l'objectif général proposé dans le Livre blanc sur la participation de l'État, visant à réduire les importantes participations de l'État dans les entreprises norvégiennes et à consolider sa participation dans des secteurs où celle-ci peut constituer un moyen d'atteindre des objectifs particuliers et définis, ou constitue un placement judicieux pour l'État, compte tenu du rendement et du risque. Le Parlement a plutôt chargé le gouvernement de centrer ses efforts sur la manière d'améliorer la gestion des entreprises publiques et de stimuler une expansion industrielle rentable et durable en Norvège. Plus précisément, il a demandé qu'il soit procédé à l'évaluation des avantages et des inconvénients potentiels du transfert des participations de l'État à des sociétés holding ou à des établissements publics. Un comité déposera son rapport sur cette question en mars 2004.

Il importe de noter par ailleurs que la priorité du Parlement n'est pas nécessairement d'améliorer la présence de l'État en misant sur une bonne gouvernance, mais d'encourager une participation plus directe et plus active de l'État à l'essor industriel dans des secteurs stratégiques. Une évolution dans le sens d'une politique industrielle interventionniste serait préjudiciable aux réformes engagées au cours des deux dernières décennies et exacerberait les tensions relatives à la bonne gouvernance et à la neutralité concurrentielle.

La Norvège a procédé à la privatisation (totale ou partielle) de quelque 19 entreprises, principalement dans le secteur manufacturier, entre 1999 et 2002. Le Parlement a également avalisé la vente des actions d'un petit nombre d'autres entreprises.

### Encadré 22. La privatisation améliore-t-elle les performances?

On ne manque plus d'études et d'analyses sur les effets concrets de la privatisation. Il est difficile d'observer ces effets séparément de ceux qui sont attribuables dans une plus large mesure à la réforme de la réglementation, étant donné que dans la plupart des cas, la privatisation s'est accompagnée d'une importante transformation réglementaire ou structurelle. On note également une succession complexe de causes et d'effets lorsque la mise en œuvre d'une politique s'étale dans le temps et est prévue par les acteurs. Megginson et Netter (2001), dans une enquête réalisée à partir de 61 études empiriques, constatent que les entreprises privées sont plus efficaces et rentables que les entreprises publiques comparables; que la privatisation est utile puisque les entreprises cédées deviennent dans presque tous les cas plus efficaces, plus rentables et plus solides financièrement et augmentent leurs dépenses d'investissement; la plupart des études observent une baisse de l'emploi à la suite d'une privatisation, sauf lorsque les ventes augmentent de façon notable; enfin, la privatisation contribue à développer et à renforcer les marchés de capitaux et, par conséquent, à améliorer l'environnement économique général. De nombreux travaux sur ces questions sont rassemblés dans le document OCDE (2000), qui aborde notamment les points suivants :

- La privatisation induit une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et, dans certains cas, de la productivité totale des facteurs.
- Les consommateurs récupèrent une partie de ces gains sous forme de prix réels plus bas, et plus encore en situation de concurrence. La réglementation des monopoles à la suite d'une privatisation donne de moins bons résultats que la concurrence. Réglementer est difficile.
- La qualité et la gamme des services s'améliorent, souvent au-delà des niveaux réglementaires minimums fixés par l'État. Tel n'est pas le cas lorsque la réforme échoue parce qu'elle a été élaborée de manière fragmentaire, qu'elle est incomplète ou qu'elle manque de rigueur.
- La privatisation apporte une contribution positive importante aux finances publiques – les gains que réalisent les entités avant leur privatisation sont généralement inférieurs à ceux que l'État consacre à la sa dette. Les investisseurs du secteur privé tiennent compte du fait qu'une gestion davantage axée sur des principes commerciaux peut améliorer l'efficacité et, partant, faire augmenter les profits, et ces gains d'efficacité sont en partie capitalisés dans le prix de la privatisation. En outre, l'État récupère une partie de l'éventuel gain d'efficacité dans les impôts qu'il perçoit sur les profits plus importants de l'entreprise privatisée.

Étant donné la richesse pétrolière de la Norvège, la privatisation, quand elle est réalisée, n'est pas motivée par des considérations budgétaires, comme dans presque tous les autres pays. Le bien-fondé de la cession des participations a été évalué individuellement. Les principaux arguments invoqués en faveur de la cession étaient les suivants : gains d'efficacité, souplesse et rapidité accrues de la prise de décision, meilleur accès aux marchés de capitaux privés, meilleure possibilité de construction d'alliances et comparaison plus aisée de la valeur des entreprises. En revanche, les raisons qui ont justifié le maintien des participations de l'État dans des entreprises peuvent être regroupées en quatre grandes catégories :

*Politique sectorielle.* La participation est dans certains cas considérée comme un très bon moyen d'atteindre des objectifs sectoriels spécifiques; ainsi, le monopole sur les vins et les spiritueux sert à restreindre et à contrôler l'accès à l'alcool. La réglementation de la prestation de services publics par le biais de la participation a également été un argument de taille en faveur de la présence de l'État dans les entreprises d'infrastructure comme Statnett.

**Encadré 22. La privatisation améliore-t-elle les performances? (suite)**

*Participation norvégienne.* Le maintien de la participation norvégienne dans des secteurs stratégiques – pétrole, hydroélectricité et finances – est considéré comme important pour l'ensemble de l'activité économique du pays. Exemple : le maintien de la présence norvégienne en région polaire (dans le Svalbard).

*Ressources naturelles.* Les opinions s'accordent dans l'ensemble sur la nécessité de maintenir un contrôle politique sur l'utilisation et l'extraction des ressources naturelles. Ce contrôle est toutefois de plus en plus assuré par la réglementation et la fiscalité, et la participation directe est devenue moins nécessaire.

*Emplacement du siège.* Du fait de la participation de l'État, l'entreprise doit établir son siège en Norvège, y recruter son personnel clé et y retirer ses revenus imposables.

Dans de nombreux pays, la privatisation, a souvent été motivée par l'opinion selon laquelle l'efficacité serait mieux servie par des entreprises privées que par le maintien de la participation de l'État, et que le produit de la cession de sa participation permettrait à l'État de récupérer une partie de l'écart au plan de l'efficacité. Les effets véritables de la privatisation ont fait l'objet de nombreuses analyses (encadré 22).

Les autorités norvégiennes poursuivent l'évaluation des différentes entreprises à capitaux publics afin de déterminer si les motifs politiques justifiant une participation demeurent valables et, dans l'affirmative, s'il est possible de mieux la gérer par la réglementation, des incitations financières ou par le biais d'accords contractuels. Le gouvernement a fait savoir qu'il avait l'intention de soumettre de nouveau au Parlement des propositions spécifiques de privatisation. Il a toutefois indiqué que les participations de l'État devraient rester très importantes, d'où la nécessité de poursuivre l'amélioration des mécanismes de gouvernance d'entreprise. Compte tenu de la solide situation financière de l'État et de la faiblesse relative du marché des capitaux privés en Norvège, il y a tout lieu de croire que les futures initiatives de réduction de la participation de l'État demanderont du temps.

**Conclusion**

La participation de l'État à des entreprises commerciales est très importante, en partie en raison d'importantes réformes menées ces dernières années en vue de transformer la prestation de services publics en entreprises commerciales. Si cette stratégie a élargi le cadre de la participation de l'État aux activités de marché, elle s'est également révélée très bénéfique, dans la mesure où elle a amélioré l'efficacité et la qualité des services publics. Dans le même temps, on constate une prise de conscience aiguë de la nécessité de résoudre les problèmes que pose la participation de l'État. Plusieurs initiatives importantes ont été prises pour promouvoir la gestion efficace des entreprises publiques, notamment des mesures visant à assurer une bonne gouvernance et (souvent) la séparation des fonctions de régulateur et de propriétaire. L'efficacité de la gestion des entreprises à capitaux publics peut encore être améliorée. Les problèmes de neutralité concurrentielle, étant donné que les entreprises publiques sont de plus en plus en concurrence avec le secteur privé, méritent une plus grande attention et le cadre de gouvernance d'entreprise pourrait même être renforcé.

Ces mesures concernent la gestion de la propriété publique, mais éludent la question plus controversée d'une réduction de la participation de l'État et n'apportent pas de réponse à l'importante question de savoir quelles limites il convient de tracer entre le secteur de l'État et le secteur privé. La Norvège n'a pas encore arrêté de politique de privatisation fondée sur des principes généraux susceptibles de guider l'évolution future. Le gouvernement à juste titre, a voulu lancer le débat, qu'il faut maintenant poursuivre.

## Mesures envisageables

### **1. Envisager de simplifier les formes de participation en réduisant le nombre de variantes afin d'améliorer la transparence**

Si la grande diversité des formes de participation de l'État et de cadres de réglementation a été utile à la Norvège pour préparer la transformation des entreprises publiques en entreprises commerciales à part entière, elle ne contribue pas, en revanche, à la transparence du fonctionnement de l'État dans ses activités de propriétaire/régulateur. Il pourrait être par conséquent envisagé de transformer en sociétés anonymes toutes les entreprises à capitaux publics qui sont en concurrence avec des opérateurs privés. La forme d'organisation de la société anonyme oblige l'État, en tant que propriétaire, à définir clairement les objectifs de l'entité.

### **2. Envisager de mettre en œuvre le cadre d'une politique explicite de neutralité concurrentielle afin de remédier aux problèmes de concurrence qui sont dus au mode de fonctionnement de l'entreprise, ainsi qu'à la conduite d'activités dans des secteurs n'obéissant pas aux lois du marché**

L'absence de cadre à cet égard peut engendrer un excès de confiance dans la réglementation des entreprises à capitaux publics qui exercent leurs activités sur des marchés où la concurrence est inexistante actuellement, étant donné que cette réglementation ne s'attache pas aux effets anticoncurrentiels du marché lui-même. Un dispositif de neutralité concurrentielle faciliterait l'entrée de nouveaux concurrents sur les marchés.

### **3. Envisager de transférer également les responsabilités de propriétaire qu'assume l'État, par l'entremise du ministère sectoriel, à l'égard des entreprises considérées comme importantes dans le cadre de la politique sectorielle. Cela contribuerait aussi à améliorer l'uniformité des bonnes pratiques en matière de gouvernance**

La séparation des activités de régulateur et de propriétaire de l'État est essentielle à la réussite de la réforme, faute de quoi les nouveaux entrants risquent d'estimer que la réglementation est un moyen de protéger l'opérateur public. En Norvège, on a observé une tendance marquée à séparer les responsabilités de propriétaire et de régulateur de l'État en transférant les responsabilités de propriétaire au ministère du Commerce et de l'Industrie et en conférant une autonomie accrue aux organismes de surveillance. Le ministère sectoriel a toutefois conservé ses responsabilités de propriétaire à l'égard des grandes entreprises jugées importantes pour atteindre des objectifs de politique sectorielle. Il est particulièrement important de séparer le rôle de propriétaire de celui de régulateur en ce qui concerne ces entreprises.

### **4. Il serait souhaitable de donner plus d'ampleur au processus de privatisation, étant donné que les participations importantes de l'État dans les activités commerciales et industrielles, même lorsque sont appliqués de façon optimale**

**les principes de bonne gouvernance et de neutralité concurrentielle, donnent à penser qu'une intervention de l'État est possible**

La transformation des services publics en entreprises commerciales s'est en général déroulée sans difficulté et d'importants efforts ont été déployés pour assurer une bonne gouvernance. Cependant, la prochaine et dernière étape du processus – la privatisation – n'a pas été engagée à partir d'un cadre conceptuel solide et reconnu. Elle a été menée avec prudence, souvent à la demande même des entreprises intéressées, par étape et au cas par cas, compte tenu du contexte du moment. Les privatisations ont été plus nombreuses dans les secteurs purement commerciaux exempts d'éléments importants liés à l'intérêt général. Le gouvernement est favorable à la réduction de la participation de l'État pour des raisons d'efficacité et il a lancé un débat sur les limites qu'il faudrait établir en la matière. En raison de la solide situation des finances publiques et pour d'autres raisons également, le Parlement n'a pas jugé opportun de formuler une politique globale de réduction de la participation de l'État. L'accent a plutôt été mis sur la façon d'améliorer cette participation. Ce choix est regrettable car la Norvège risque ainsi de manquer des occasions d'améliorer son efficacité en se donnant une politique générale clairement définie, laquelle pourrait avoir pour point de départ la décision de transférer au secteur privé toutes les activités à caractère purement commercial restantes (ce qui s'inscrirait dans la ligne généralement suivie pour les privatisations réalisées au cas par cas jusqu'à présent).

## B. AVIATION CIVILE

### Contexte et historique

#### **En Norvège, le secteur de l'aviation civile intérieure a été organisé de façon à répondre à d'importantes obligations de service public**

L'État norvégien non seulement réglemente l'ensemble du secteur de l'aviation civile, mais il est aussi propriétaire de la plupart des aéroports du pays et actionnaire de la principale compagnie aérienne nationale, qui occupe une position dominante sur le marché. L'État a en outre contracté plusieurs obligations de service public afin d'assurer la disponibilité des services de transport aérien dans tout le pays. Dans les régions reculées, l'avion joue un rôle vital, permettant aux citoyens d'avoir accès aux équipements éducatifs et médicaux, et est important pour l'acheminement des marchandises et du courrier.

Certaines des liaisons aériennes intérieures norvégiennes sont parmi les plus fréquentées d'Europe. Les Norvégiens sont de loin les Européens qui prennent le plus souvent l'avion chaque année. Cela s'explique par la dispersion de la population sur le territoire, par les caractéristiques géographiques et topographiques du pays, mais également par la rigueur du climat et la difficulté que pose le transport de surface. Par exemple, le vol Stavanger-Oslo dure 45 minutes, alors qu'il faut plus de 8 heures et demie pour faire le trajet en train ou en voiture. En 2000, 48.6 % du nombre total de passagers aériens (soit environ 10.5 millions de personnes) ont emprunté les liaisons aériennes intérieures.

Des mesures ont été prises pour accroître l'efficacité en transformant certains services en entreprises commerciales et en instaurant la concurrence dans le secteur des aéroports régionaux et des services aériens régionaux. L'extrême concentration du secteur du transport aérien intérieur est devenue préoccupante, et le gouvernement et l'Autorité de la concurrence ont pris des mesures pour améliorer le climat concurrentiel.

#### **D'importantes mesures ont été prises au niveau de la gestion et de la réglementation du secteur, surtout pour encourager la concurrence**

C'est un établissement public (voir la section A plus haut), le Service norvégien de gestion du trafic aérien et des aéroports (NATAM), qui était le propriétaire et l'exploitant de la plus grande partie du réseau aéroportuaire, avant d'être transformé, en janvier 2003, en société anonyme détenue à 100 % par l'État, Avinor AS, dont le ministère propriétaire demeure le ministère des Transports et des Communications. Cette transformation est considérée comme un moyen d'étendre la transformation des services et de la gestion aéroportuaires en entreprises commerciales tout en les gardant dans le giron de l'État.

Le cadre réglementaire des aéroports commerciaux est établi dans la *loi sur le transport aérien* de 1993 et dans les règlements afférents. La déréglementation progressive du marché communautaire interne et les règlements de la CE adoptés pour favoriser cette déréglementation ont déjà été mis en œuvre sur le marché du transport aérien norvégien dans une certaine mesure en 1993 et davantage en 1994, avec l'entrée en vigueur de

l'Accord sur l'EEE. L'Administration de l'aviation civile (*Luftfartstilsynet*) est un organisme de réglementation autonome placé sous l'autorité du ministère des Transports et des Communications. Elle est chargée de la sécurité du transport aérien, du contrôle de la qualité de l'équipement et de la délivrance des licences aux aéroports, aux compagnies aériennes, aux pilotes et aux équipages.

### **Le réseau aéroportuaire régional est déficitaire**

Avinor possède et exploite le réseau de 44 aéroports du pays, dont 14 conjointement avec les forces armées. Dix-sept de ces aéroports sont des aéroports principaux et 28 des aéroports régionaux. Avinor est également chargé des services de contrôle de la circulation aérienne en Norvège. L'entreprise est largement autofinancée, mais reçoit de l'État des paiements de transfert annuels destinés à éponger les déficits d'exploitation des aéroports régionaux. Les paiements de transfert effectués pour 2003 s'établissent à 250 millions de NOK pour les 27 aéroports. En gros, les trois-quarts des recettes d'Avinor proviennent des redevances aéroportuaires, dont le plafond est fixé annuellement par le ministère des Transports et des Communications. Les autres sources principales de recettes sont des revenus fonciers et commerciaux tirés de services liés aux aéroports et de la vente de services à des aéroports privés. Avinor fonctionne comme un réseau et ses résultats sont jugés optimaux compte tenu des structures de gestion centralisée et des économies d'échelle. Seulement six aéroports sur 44 sont rentables. Les redevances sont réparties uniformément à l'échelle du pays, en fonction du poids et des passagers. Comme la structure des coûts varie sur le réseau, la structure tarifaire uniforme suppose une péréquation tarifaire entre les régions et les compagnies aériennes.

La transformation des services de l'aviation civile en entreprises commerciales en Norvège est examinée ci-après sur les trois plans suivants :

- Le secteur du transport aérien commercial intérieur.
- Les aéroports régionaux.
- Les services aériens régionaux.

## **Le secteur du transport aérien commercial intérieur**

### ***D'importantes transformations ont été opérées depuis 1990 : le marché repose désormais sur une concurrence réglementée***

Le marché norvégien du transport aérien a été réglementé jusqu'en 1993 par le biais des droits de trafic accordés par le gouvernement, et par le contrôle des prix. Dans ce système, deux compagnies aériennes, SAS et Braathens, exploitaient sur les principaux aéroports deux réseaux non subventionnés qui ne se recoupaient pratiquement pas, alors que le transporteur Widerøe (devenu depuis une filiale de SAS) fonctionnait sur un réseau d'aéroports régionaux partiellement financés par une subvention publique. À la suite de l'adoption des règlements de l'UE dans le cadre de l'Accord sur l'EEE, ce système a fait place au libre accès, pour tous les transporteurs aériens de l'EEE, à toutes les routes à l'intérieur de l'EEE, conformément au règlement n° 2408/92 du Conseil européen.

Avec l'ouverture du marché, les deux compagnies aériennes ont cherché à augmenter leur capacité en étendant leurs activités sur les liaisons l'une de l'autre. Cette lutte s'est poursuivie jusqu'en 1998, lorsque le nouvel aéroport d'Oslo a augmenté la capacité jusque-là restreinte de la région d'Oslo. Color Air, une compagnie aérienne à faible coût, est entrée sur le marché en 1998. Les deux opérateurs historiques ont réagi en augmentant leur

capacité et, moins d'un an plus tard, Color Air cessait ses activités. SAS et Braathens ont mis du temps à réduire leur capacité et après le quatrième trimestre 1999, les prix des vols intérieurs avaient augmenté de près de 50 %. En 2001, Braathens a éprouvé des difficultés financières et a été repris par SAS. Depuis, SAS a réduit sa capacité de 15 % en sièges/km et de 20 % en nombre de vols. Toutefois, les prix ont également connu une baisse à peu près équivalente en pourcentage depuis mars 2002, en partie en raison de la suppression de la surtaxe sur les voyageurs aériens à partir du 1<sup>er</sup> avril 2002, et de l'arrivée de Norwegian Air Shuttle (NAS) sur le marché (voir ci-après).

### **Le marché est actuellement très concentré**

Le marché intérieur norvégien est très concentré, en particulier depuis la reprise de Braathens par SAS à l'automne 2002 (voir chapitre 3). Bien que quatre compagnies aériennes – SAS, Braathens, Widerøe et Norwegian Air Shuttle (NAS) – fournissent en apparence la majeure partie des services intérieurs, SAS contrôle Braathens (à 100 %) et Widerøe (à 96.4 %), et détient dans la pratique une part de marché totale d'environ 91 %, la concurrence étant donc pratiquement inexistante sur de grands segments du marché. Elle n'existe que sur certaines liaisons, et la part de marché totale de NAS est d'environ 5 %.

L'entrée de NAS sur le marché commercial intérieur en septembre 2002 a réintroduit la concurrence sur les quatre liaisons les plus fréquentées. L'opérateur a commencé par offrir six vols quotidiens entre l'aéroport d'Oslo, Bergen et Trondheim et deux vols quotidiens entre Oslo et Tromsø. Il n'a pas tardé à ajouter six vols quotidiens (aller-retour) entre Oslo et Stavanger. L'entrée de NAS était subordonnée à la suppression des programmes de fidélisation sur les liaisons intérieures à compter d'août 2002 (encadré 23). Cette suppression s'applique aux gains de nouveaux points uniquement. Les points gagnés sur les vols internationaux peuvent être échangés contre des vols intérieurs, comme les points gagnés avant la suppression des programmes de fidélisation sur les vols intérieurs.

### **D'importantes initiatives ont été lancées pour promouvoir la concurrence**

Le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives louables pour faciliter l'accès des nouveaux concurrents au marché, notamment la suppression des programmes de fidélisation pour les vols intérieurs (à compter du 1<sup>er</sup> août 2002); l'élimination de la surtaxe sur les passagers aériens (1<sup>er</sup> avril 2002); la conclusion d'un accord entre le gouvernement et NAS entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2002; et la réduction de 90 % des surtaxes sur les vols internationaux dans six aéroports.

Il est probable que d'autres mesures s'imposeront malgré tout pour rétablir la concurrence sur le marché du transport aérien intérieur en Norvège. L'évolution de la situation a abouti à la constitution d'un quasi-monopole pour SAS. La position de NAS, seul nouvel entrant récent, est fragile. Après six mois de service, il est encore trop tôt pour dire si l'opérateur pourra se ménager une part rentable du marché. Il a annulé récemment deux liaisons qu'il assurait dans le nord du pays en vertu d'une obligation de service public, qui lui avaient été adjugées pour trois ans et étaient assorties d'une subvention annuelle moyenne de 24 millions de NOK. L'opérateur a expliqué qu'il préférerait se concentrer sur les vols à bas tarif sur d'autres liaisons plutôt que d'investir dans de nouveaux avions à décollage et à atterrissage courts (ADAC) pour assurer ces liaisons septentrionales. De plus, la Norvège semble avoir un taux moyen d'utilisation de capacité de 56 %, ce qui est faible par rapport aux normes internationales actuelles, mais dépasse le seuil de rentabilité de NAS, qui est de 50 %.

### Encadré 23. Programmes de fidélisation

Les autorités de la concurrence des pays nordiques ont formulé un certain nombre de conclusions sur les caractéristiques et les effets des programmes de fidélisation qu'offrent à leurs clients la presque totalité des grandes compagnies aériennes. La plupart de ces programmes présentent les caractéristiques suivantes :

- Les « remises » ne sont pas accordées en argent mais sous forme de services gratuits, qui ne sont pas nécessairement du même type que les services achetés. Les points accordés dans le cadre des programmes de fidélisation ne constituent pas un rabais ordinaire.
- Pour obtenir un vol gratuit vers des destinations plus ou moins lointaines, le client doit dépasser certains seuils d'achats de voyages. Il est donc incité à concentrer ses achats sur une compagnie ou sur un nombre restreint de compagnies. Plus le nombre de points accumulés s'approche d'un seuil, plus le client est enclin à acheter un vol auprès de la compagnie ou de l'alliance en question.
- La « remise » est accordée au voyageur, qui – dans le cas des voyages d'affaires – n'est pas nécessairement l'acheteur. Cela engendre un problème important du point de vue la relation de représentation, puisque le décideur reçoit un ensemble d'incitations très différentes de celles de son supérieur. Cela peut entraîner une distorsion (inefficience) dans l'affectation des ressources.
- Même s'il est en principe imposable dans de nombreux pays, l'usage privé de points accumulés par un salarié au titre des programmes de fidélisation est rarement imposé dans la pratique, en raison du manque d'information communiquée par les pouvoirs publics. Cette lacune de la législation fiscale pourrait aggraver l'inefficience en raison du problème de la relation de représentation.
- Les compagnies aériennes qui ont formé une alliance intègrent leurs programmes de fidélisation afin d'offrir des réseaux attrayants et étendus aux voyageurs qui ont accumulé des points. Les compagnies ou les alliances de petite taille se trouvent nettement désavantagées par rapport à leurs concurrents. Les programmes de fidélisation risquent donc de renforcer une éventuelle position dominante ainsi que les effets anticoncurrentiels des réseaux en étoile.

Les autorités de la concurrence des pays nordiques ont conclu que les programmes de fidélisation suscitent par conséquent artificiellement des économies de gamme et des coûts de changement de fournisseur. Ils diminuent le bien-être et ont des effets anticoncurrentiels, et sont nettement contraires au droit de la concurrence dans la plupart des pays. Leurs effets anticoncurrentiels sont particulièrement évidents sur les marchés comportant une entreprise unique ou un petit nombre d'entreprises et où se présente un nouvel entrant potentiel.

Source : Rapport des autorités de la concurrence des pays nordiques n° 1/2002. *Concurrence entre compagnies aériennes : vers une politique de la concurrence plus rigoureuse sur le marché du transport aérien.*

### D'autres mesures pourraient être prises

Promouvoir la concurrence dans les services de transport aérien ne constitue pas seulement un défi pour la Norvège. Ainsi, les autorités de la concurrence des pays nordiques ont été à l'origine d'un effort de coopération à l'échelle européenne visant à

résoudre les problèmes de concurrence dans le transport aérien. Dans leur rapport, elles mettent en évidence plusieurs domaines qui méritent d'être étudiés plus attentivement :

- Programme de remises pour les entreprises. Les programmes de remises offerts aux entreprises sont des accords dans le cadre desquels les gros clients des compagnies aériennes ont négocié des tarifs (nets) plus bas sur la totalité ou certaines parties d'un réseau. Il n'est pas rare que des remises de 30 % à 50 % soient ainsi consenties sur les billets en classe affaires. Ces programmes peuvent entraîner des effets de blocage non négligeables. Ils avantagent les grands transporteurs par rapport aux petits. Statoil aurait conclu avec SAS un accord, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003, qui est évalué à environ 3 milliards de NOK.
- Les accords avec des agences de voyages. Ces accords incitent parfois les agents de voyages à concentrer leurs ventes sur une ou plusieurs compagnies aériennes. Ils peuvent être anticoncurrentiels et contraires aux principes établis par la Commission européenne.

Le ministre du Travail et de l'Administration publique a demandé à l'Autorité de la concurrence d'examiner ces questions.

Les services d'escale constituent un autre problème. Un accès aux services d'escale à tous les aéroports qui accueillent au moins 2 millions de passagers par an est garanti par la législation de l'UE, en vertu de laquelle il doit y avoir dans ces aéroports au moins deux prestataires tiers (dont l'un peut être contrôlé par l'aéroport). Cette disposition n'est peut-être pas suffisante pour prévenir les obstacles à l'entrée. Un autre obstacle pourrait être la fiscalité des services d'escale et des services de restauration.

Il convient de se demander si les autorités nationales de la concurrence ont suffisamment de pouvoir pour intervenir dans les affaires d'abus de position dominante au moyen, par exemple, de prix d'éviction. La législation européenne pourrait être pertinente (notamment le règlement du Conseil sur les tarifs des services aériens habilite les autorités à intervenir si un transporteur pratique des prix d'éviction).

Des problèmes de concurrence se posent également en ce qui concerne les aéroports et les services aériens régionaux :

- L'Autorité norvégienne de la concurrence, qui a déjà demandé au ministère des Transports et des Communications de modifier le système de péréquation tarifaire entre les aéroports, a récemment indiqué qu'étant donné que tous les aéroports conventionnels sauf un sont détenus et exploités par la même entité et que celle-ci doit couvrir entièrement ses coûts, il est efficient du point de vue économique de laisser les aéroports les plus fréquentés et les plus rentables subventionner ceux qui le sont moins. Cela vaut toutefois à certaines conditions, à savoir : diminution des redevances dans les aéroports où le taux d'utilisation de la capacité est faible, et par conséquent les coûts marginaux par passager sont bas, tarification différenciée en fonction du trafic de pointe, réduction des redevances pour les transporteurs ayant des besoins limités en matière d'infrastructures aéroportuaires ou les utilisant peu, et redevances partiellement proportionnelles au tarif payé par le passager.
- Le système de réseau d'aéroports comporte des avantages tenant aux économies d'échelle et à la coordination des services, mais il est difficile de fournir des incitations suffisantes pour générer les gains d'efficacité potentiels lorsque des subventions externes sont introduites dans le système.

- Le degré de concurrence qui existe sur chaque liaison régionale permet de diminuer les subventions accordées sur cette liaison. Dans les régions où il n'y a pas de concurrence, les subventions demeurent élevées. Il est difficile de maintenir la concurrence dans la durée, étant donné que ceux qui remportent les appels d'offres cessent en général leurs activités. Des enchères mieux conçues – portant par exemple sur des lots plus petits et sur des vols de plus petite capacité (moins de 30 sièges) et plus fréquents – ou la suppression des contraintes techniques pourrait attirer de nouveaux entrants. L'amélioration des modalités des enchères s'est déjà révélée utile sur certaines liaisons. L'allongement de la période de concession pour les itinéraires assujettis à l'obligation de service public peut également favoriser une intensification de la concurrence. Compte tenu des investissements à grande échelle qui sont nécessaires pour exploiter les liaisons régionales, une période contractuelle de trois ans est trop courte pour établir une base solide sur le marché. Cependant, la réglementation relative à l'obligation de service public a été établie au niveau de l'UE.

## Aéroports régionaux

### **Les aéroports régionaux sont devenus un élément primordial de la politique régionale menée par le gouvernement**

Le système d'aéroports régionaux de la Norvège est constitué de 27 aéroports appartenant à l'État. Ainsi que cela a été noté, ce réseau d'aéroports régionaux est important pour assurer la cohésion sociale d'une population dispersée. Il est relativement dense, en particulier le long des côtes occidentales et septentrionales. Vingt-trois aéroports du pays sont situés au nord du cercle arctique. Ces aéroports ont été principalement construits entre 1968 et 1986, afin de desservir les collectivités qui ne bénéficient pas d'un bon accès aux transports de surface. La plupart des aéroports sont conçus pour les ADAC et aménagés sur un terrain difficile.

La plupart des aéroports régionaux étaient initialement détenus et exploités par les collectivités locales. Depuis 1997, l'État, représenté par le NATAM, aujourd'hui Avinor, en est devenu propriétaire. Cette réforme obéissait à des considérations liées à la sécurité. Avec le changement de propriétaire, il devenait possible d'affecter des crédits à l'allongement des pistes et à la mise en place d'aides à la navigation plus perfectionnées dans les aéroports périphériques.

### **La viabilité économique de nombreux aéroports régionaux pose problème**

En 2001, avant que soit enclenché le processus d'adjudication de 2002 pour l'obligation de service public, on a effectué une analyse coûts-avantages à grande échelle de 10 aéroports régionaux, et notamment des conditions et possibilités de réalisation de travaux d'agrandissement. De nombreux aéroports sont situés sur un emplacement qui ne permet guère d'envisager un agrandissement important. Étant donné que la construction d'ADAC a cessé et que les possibilités d'agrandissement des installations aéroportuaires sont limitées, on ne sait pas précisément ce qu'il adviendra d'un certain nombre d'aéroports régionaux, en particulier lorsque les autorités du transport aérien émettront de nouvelles exigences en matière de sécurité. L'analyse de l'avantage net des 10 aéroports pour la collectivité a conclu qu'il était manifeste que cinq d'entre eux n'étaient pas rentables, et fort probable que les cinq autres ne le soient pas non plus. Le gouvernement a ensuite proposé de mettre fin aux services fournis en vertu de l'obligation de service public dans trois aéroports régionaux. Le Parlement s'est opposé à la fermeture de ces trois

aéroports et a donné instruction au gouvernement de ne pas envisager d'autres fermetures sans mener de larges consultations auprès de toutes les parties concernées.

La question de la privatisation des aéroports – qui a été réalisée dans de nombreux pays de l'OCDE – n'a pas été soulevée en Norvège. Cependant, la transformation du NATAM en société anonyme équivaut à reconnaître implicitement que cette démarche peut contribuer à accroître l'efficacité et l'innovation. Il convient de souligner à cet égard que l'aéroport régional de Torp, qui se trouve à environ une heure et demie de route d'Oslo, est rentable. Cet aéroport, qui est la propriété conjointe de deux communes, une province et un groupe d'investisseurs privés, est demeuré à l'extérieur du réseau du NATAM. Il est aujourd'hui le deuxième aéroport en importance pour les vols internationaux directs et sert de plate-forme pour des vols à bas tarif vers diverses villes européennes. Plus d'un million de passagers transitent par Torp chaque année, dont environ la moitié sur des vols internationaux.

Certains aéroports qui desservent les grandes villes (Stavanger, Bergen Kristiansand) et qui sont bénéficiaires ont exprimé le souhait de sortir du réseau Avinor et de se doter d'une structure de capital similaire à celle de l'aéroport de Torp. Cette solution n'a toutefois pas été jugée acceptable par le gouvernement, ni par le Parlement. En ce qui concerne la décision de transformer le NATAM, on s'accorde largement à reconnaître que les aéroports ne devraient pas être séparés pour le moment. Il faudrait toutefois introduire une plus grande souplesse afin de permettre aux aéroports rentables d'affecter une partie de leurs gains à des travaux d'amélioration et d'agrandissement.

Après la transformation du NATAM en société anonyme, les coûts du maintien des services aux aéroports régionaux deviendront plus visibles, car les transferts publics à Avinor compenseront intégralement les déficits d'exploitation attribués aux aéroports régionaux et prendront la forme d'un achat de service.

## Services aériens régionaux

### ***Une compagnie demeure le principal prestataire, bien que des enchères aient été organisées pour stimuler la concurrence***

Initialement, Widerøe était le monopole détenteur d'une licence de services aériens régionaux et recevait une subvention de l'État pour assurer un service dont le prix et la qualité étaient réglementés. Étant donné que les aéroports régionaux étaient conçus pour des ADAC, Widerøe a acquis des avions adaptés pour pouvoir desservir ces aéroports conformément au niveau de qualité exigé.

Selon la réglementation de l'UE (que la Norvège est tenue de mettre en œuvre en vertu de l'Accord sur l'EEE), les liaisons soumises à une obligation de service public doivent être concédées par adjudication pour des périodes de trois ans. L'obligation de service public fixe des normes de service pour chaque liaison. Si la concurrence se révèle trop faible, des négociations subséquentes pourront être engagées avec d'autres prestataires éventuels. Lorsqu'a été introduite la mise aux enchères des services soumis à une obligation de service public, la société Widerøe était en situation de monopole. Lors du premier appel d'offres lancé en 1996 pour la période comprise entre 1997 et 2000, Widerøe a remporté toutes les concessions. Lors de l'appel d'offres pour la période 2000-2003, la compagnie a pu renouveler la plupart de ses concessions, sauf pour des liaisons sur la côte occidentale, qui ont été attribuées à Coast Air, et une liaison septentrionale, qui a été adjugée à Arctic Air. La première enchère a fait baisser considérablement les subventions versées par l'État

dans le cadre de l'ancien système, où il n'y avait qu'un seul titulaire de licence. La seconde a provoqué une forte augmentation des prix. Selon certains médias, Widerøe aurait présenté des soumissions sélectives, proposant des tarifs bas sur des liaisons potentiellement concurrentielles et des prix plus élevés sur des liaisons sur lesquelles elle détient un monopole compte tenu des spécifications relatives à la qualité. Cette situation n'est pas considérée comme posant un problème, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un comportement d'éviction induit par la péréquation tarifaire.

Un nouvel appel d'offres a été lancé en mai 2002, à la suite duquel sept transporteurs aériens (dont un Danois et un Suédois) ont présenté des soumissions concernant 15 liaisons. Aucun transporteur n'a présenté de soumission pour la totalité des liaisons concernées. Sur quatre liaisons, la compagnie Widerøe était la seule à offrir des services réguliers. Sur les autres routes, entre deux et cinq compagnies étaient en concurrence. Les deux principaux transporteurs aériens intérieurs – SAS et Braathens – n'ont pas répondu à l'appel d'offres. Widerøe a été l'adjudicataire sur neuf des 15 liaisons et recevra donc plus de 80 % du financement public accordé pour la période (soit environ 400 millions de NOK par an).

## Conclusion

Le gouvernement a pris plusieurs initiatives louables pour faciliter l'entrée de nouveaux concurrents et promouvoir la concurrence. Néanmoins, la concurrence doit être renforcée dans les plus brefs délais, comme l'a observé l'OCDE dans son étude économique sur la Norvège, publiée en 2002. Face à un marché de quasi-monopole, l'Autorité norvégienne de la concurrence doit être incitée à poursuivre ses efforts en vue de promouvoir une concurrence accrue, et notamment à surveiller très attentivement plusieurs mesures de fidélisation.

La transformation du NATAM en entreprise commerciale devrait permettre une plus grande souplesse dans la gestion aéroportuaire, notamment parce qu'il sera possible, en 2004, d'acquérir auprès d'Avinor des services pour les aéroports non rentables. Ce système d'achat de services par le gouvernement contribuera à accroître la transparence des coûts des différents aéroports régionaux et pourrait déboucher sur un réexamen des avantages potentiels de la fermeture de certains d'entre eux.

Des restrictions continuent toutefois de limiter la souplesse d'Avinor, le ministre des Transports et des Communications ayant déclaré qu'il ne devrait pas y avoir de privatisation d'importance – partielle ou entière – des activités centrales d'Avinor sans l'autorisation préalable de son ministère.

Dans le prolongement des mesures déjà prises, il conviendrait de revoir le cahier des charges pour l'adjudication des services de transport aérien régionaux afin d'en retirer les exigences qui risqueraient de restreindre la concurrence ou la venue de nouveaux concurrents.

## C. HÔPITAUX

### Contexte et historique

#### ***Une importante réforme a été réalisée pour améliorer la gestion et les services hospitaliers***

Ce qui caractérise surtout le système de santé de la Norvège, comme celui des autres pays nordiques et du Royaume-Uni, c'est la prédominance de la prestation de services publics financés par les recettes fiscales. Le système de santé norvégien a réussi à assurer la couverture universelle et un service de grande qualité à l'échelle du pays. Mais il est coûteux. La Norvège consacre ainsi annuellement plus de 50 milliards de NOK aux hôpitaux, ce qui fait d'elle l'un des pays d'Europe dont le niveau de dépenses publiques de santé est le plus élevé par habitant.

La réforme du secteur hospitalier a fait l'objet de nombreux débats au cours des dernières années, pour finalement être lancée en janvier 2002, après l'approbation du Parlement. La responsabilité de propriétaire à l'égard du secteur hospitalier (la réforme porte également sur la plupart des services de santé spécialisés des provinces) a été transférée des provinces à l'administration centrale. Au total, quelque 350 établissements spécialisés du secteur de la santé, dont 85 hôpitaux, ont ainsi été transférés. La Norvège rompt ainsi avec une tradition de plus de 30 ans pendant lesquels les hôpitaux étaient détenus et exploités par les provinces.

La réforme a été mise en œuvre très rapidement – le texte a été proposé par le gouvernement en avril 2001, voté en juin 2001 et promulgué le 1<sup>er</sup> janvier 2002. La consultation a montré que la modification du régime de propriété bénéficiait d'un large appui dans les hôpitaux ainsi que parmi les médecins des régions.

#### ***La réforme a été motivée par la recherche d'une plus grande efficacité, ainsi que par la volonté d'assurer une qualité de service plus uniforme***

Un certain nombre de facteurs ont favorisé la réforme, à savoir :

- Une utilisation croissante de ressources et l'aggravation des problèmes financiers.
- L'augmentation croissante du nombre de patients traités, et des listes d'attente stables ou en augmentation.
- Une forte hausse du nombre de professionnels de la santé, qui semble malgré tout insuffisante.
- L'impossibilité d'orienter les patients en fonction de la capacité disponible dans les hôpitaux.
- Les disparités des services selon le lieu de résidence.
- Les grandes disparités d'utilisation des ressources entre les hôpitaux.

### ***L'État conserve la responsabilité du système, mais en accordant une plus grande autonomie au nouveau dispositif hospitalier***

La réforme a mis en place une nouvelle structure. Le secteur de la santé est maintenant divisé en cinq régions gérées par des entités juridiques distinctes (les autorités de santé régionales) organisées sous forme de sociétés hybrides régies par une loi spéciale (voir section A). Les hôpitaux ont été transformés en 33 entreprises publiques, qui relèvent des autorités de santé régionales, leurs propriétaires.

L'objectif de la réforme est d'améliorer la coordination des ressources et l'efficacité de leur utilisation à l'échelle nationale, mais aussi régionale. La participation de l'État est considérée comme un moyen d'assurer l'égalité de l'accès aux services de santé, indépendamment du lieu de résidence dans le pays. La responsabilité globale de la prestation des services de santé continue d'incomber à l'État. Les objectifs d'action seront établis par l'administration centrale et approuvés par le Parlement. Le ministère propriétaire des autorités de santé régionales est le ministère de la Santé.

Dans le même temps, un objectif important de la réforme est de donner aux hôpitaux les possibilités, et la liberté d'organiser les services de la manière qu'ils estiment la plus adaptée aux patients et la plus rentable, et de leur déléguer les responsabilités qui s'y rattachent. Cela comprend notamment la possibilité de faire appel à des prestataires de services privés, ou de coopérer avec eux. Cependant, la réforme n'introduit pas de concurrence directe avec les prestataires privés. L'un des principes qui la sous-tendent est que le pouvoir d'achat privé ne doit pas affecter l'accès aux services de santé publics. La réforme ne doit pas non plus être vue comme une privatisation du secteur hospitalier, étant donné que la loi qui crée les autorités de santé interdit expressément la vente des services hospitaliers sans l'autorisation préalable du Parlement. Le secteur hospitalier privé (commercial) norvégien est marginal, mais il s'est développé, pour passer de sept très petits hôpitaux privés à onze établissements en 2003. (La Norvège compte également plusieurs hôpitaux privés sans but lucratif, souvent créés par des organisations religieuses ou caritatives. Ces hôpitaux ont été pendant longtemps financés sur fonds publics et intégrés au plan de santé publique.)

### **Éléments clés de la réforme**

- *Contrôle et responsabilité exercés par l'administration centrale.* La nouvelle organisation permettra davantage au ministre de la Santé d'intervenir directement dans la définition des principaux objectifs de la politique de la santé et du cadre dans lequel elle s'inscrit. Cette grande orientation doit être indiquée à chaque entreprise concernée dans ses statuts, dans ses priorités budgétaires et par des décisions prises en assemblée générale. La gestion courante des entreprises incombe à leurs dirigeants.
- *Définition précise des responsabilités des autorités de santé régionales.* Celles-ci jouent à la fois un rôle de prestataire et un rôle d'acheteur. En tant qu'acheteur, elles sont globalement chargées de veiller à ce que les services de santé spécialisés soient accessibles à la population de la région, que ce soit dans les hôpitaux locaux ou dans d'autres (y compris à l'étranger). En tant que prestataire, elles assument une responsabilité directe de propriétaire des entreprises de santé de la région, qui sont toutefois les véritables prestataires des services.
- *Plus grande souplesse de fonctionnement.* Chaque entreprise est responsable de ses salariés ainsi que de sa gestion financière, mais ne peut procéder à une liquidation volontaire.

- *Financement.* La réforme prévoit l'introduction d'un nouveau système de comptabilité, mais ne modifie pas le système de financement qui était en place, selon lequel le financement est accordé pour moitié environ en vertu d'un financement global et l'autre moitié sous forme de subventions proportionnelles fondées notamment sur le nombre de patients traités. Le financement futur des services spécialisés a été examiné par un comité spécial qui a présenté un rapport en décembre 2002. Ce rapport a fait l'objet d'un cycle de consultations qui devait prendre fin en mars 2003. Le gouvernement devait présenter une proposition ayant trait à un nouveau système de financement qui devait être mis en œuvre en janvier 2004. Toutes les autorités de santé régionales ont accusé un déficit budgétaire, épongé par des crédits supplémentaires dans le cadre du budget national. La moitié de l'augmentation environ a été attribuée à une activité plus intense que prévu.
- *Emploi.* La réforme prévoit le transfert des salariés des hôpitaux du niveau des provinces à celui des autorités de santé. Elle concerne environ 100 000 salariés, dont le statut n'est en général pas modifié par ce transfert.
- *Choix de l'hôpital.* Les patients conservent le droit de se faire soigner dans l'hôpital de leur choix. Les frais de transport sont couverts, moyennant une participation privée fixée à 200 NOK.

Le gouvernement a fait part de son intention d'introduire des critères de performance pour évaluer les cinq autorités de santé régionales. À cet effet, il étudie actuellement les mesures qui pourraient être prises à l'égard des autorités de santé qui ne satisfont pas à ces critères. Certaines autorités de santé régionales ont déjà défini des critères visant à subordonner la reconduction des mandats de leurs administrateurs (une durée de quatre ans) à des objectifs de résultats.

Les autorités de santé régionales et les hôpitaux ont leur propre conseil d'administration et directeur général. Les conseils de santé régionaux (conseils d'administration) sont nommés par le ministère de la Santé lors de l'assemblée générale annuelle. Ces conseils sont composés de représentants du secteur privé, ainsi que du secteur public (mais ne sont pas des fonctionnaires). Les directeurs des autorités régionales sont nommés par les conseils de santé régionaux. Leur rémunération est fixée lors de l'assemblée générale annuelle. Le Bureau du commissaire aux comptes a accès aux assemblées générales des autorités de santé régionales et des entreprises de santé subsidiaires.

## Résultats

### ***La réduction des temps d'attente est encourageante, mais il est encore trop tôt pour évaluer véritablement les résultats de la réforme***

Les dernières statistiques sur les listes d'attente dans le secteur hospitalier font état d'une légère mais constante réduction du temps d'attente, qui est d'environ deux mois à l'échelle du pays. Le système autorise le choix de l'hôpital (autorisation implicite) et le traitement à l'étranger lorsque le traitement médical ne peut être fourni conformément aux droits du patient. Une nouvelle proposition vise à préciser une période de traitement garantie, établie en fonction de critères médicaux. Malgré de longues listes d'attente, les patients n'ont pas pu exercer très souvent leur choix, ni les hôpitaux n'ont eu la possibilité d'envoyer des patients se faire soigner à l'étranger. Cela tient peut-être au fait que le secteur de la santé est un marché difficile (il existe par exemple des asymétries

d'information considérables entre médecins et patients). La réforme améliore la coordination au niveau régional et prévoit des efforts d'information accrus pour renseigner les patients sur les services disponibles. Les efforts en ce sens se poursuivent.

Plusieurs autorités de santé régionales ont vu leurs administrateurs changer au cours de la première année (les présidents de trois conseils d'administration sur cinq et certains administrateurs ont démissionné). Le dernier haut responsable à avoir démissionné, qui dirigeait l'autorité de santé régionale du nord, a expliqué sa décision par des problèmes de gestion qui se posaient avec les directeurs des hôpitaux détenus par l'entreprise. Il a demandé que soit revue et précisée la répartition des responsabilités au niveau régional et a attiré l'attention sur la nécessité de préciser le système de financement qui sera adopté à l'avenir dans ce secteur.

## Conclusion

La réforme marque une évolution importante en faveur d'un meilleur choix pour les patients et de l'exercice de leurs droits, ainsi que d'une plus grande efficacité. Toutefois, contrairement aux réformes menées dans de nombreux autres pays de l'OCDE, elle fait peu pour promouvoir les mécanismes de marché, même si elle met en place une structure d'entreprise qui devrait accroître l'efficacité et la flexibilité. Bien que cette réforme soit axée sur la décentralisation de la gestion et la délégation de responsabilité en matière de gestion financière, le ministre de la Santé peut en théorie orienter les décisions des autorités de santé régionales et annuler toutes les décisions de leur conseil d'administration. La réforme semble rompre avec les objectifs déclarés d'une plus grande subsidiarité (décentralisation et délégation) dans le cadre du programme de modernisation du secteur public. Le gouvernement a expliqué que la réforme représentait une décentralisation du processus de gestion en même temps qu'une centralisation du contrôle, autrement dit, « centralisation de la politique et décentralisation des responsabilités relatives à sa mise en œuvre ». L'une des grandes difficultés consistera à trouver le juste équilibre entre autonomie locale et contrôle exercé par l'administration centrale.

La réforme ne sépare pas suffisamment les rôles d'acheteur et de prestataire de l'État. Les autorités de santé régionales sont expressément mandatées pour remplir ces deux rôles, de sorte que l'exercice de l'un peut nuire à celui de l'autre. Par exemple, la question de savoir si l'autorité de santé régionale doit faire porter ses efforts surtout sur la prestation du service ou sur son acquisition peut être source de tensions.

La réforme pourrait poser un problème d'efficience dans la mesure où les hôpitaux et les soins de santé primaires continuent d'être financés par deux niveaux d'administration différents. La prestation de services de prévention et de consultation externe pourrait demeurer inférieure à ce qu'elle devrait être et risque par conséquent de continuer de peser sur les ressources hospitalières.

## D. INSTITUTIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

### Introduction

À la différence de la plupart des autres pays européens, la Norvège n'a pas connu de taux de chômage élevé au cours de la dernière décennie. Le taux de chômage demeure relativement bas –autour de 4 % – mais il a connu une augmentation marquée ces derniers mois. Le nombre de chômeurs inscrits en 2003 s'établissait à environ 93 000 – e plus élevé depuis 1997 – et devrait augmenter pour passer à environ 110 000 en 2004.

En Norvège, la politique du marché du travail est placée sous la responsabilité de l'État et financée par le budget national. Le Service public de l'emploi (Aetat) reçoivent chaque année des crédits budgétaires du ministère du Travail et de l'administration publique, qui lui fixe ses objectifs chaque année. Le volume des programmes actifs du marché du travail, qui comprennent les subventions à l'emploi, les pratiques professionnelles et la formation professionnelle destinée aux chômeurs ordinaires est l'un de ces objectifs. En 2001, le Service public de l'emploi disposait d'effectifs d'environ 3 500 personnes (exprimé en années-personnes) et gérait un budget d'environ 18.6 milliards de NOK, ventilé comme suit : administration (1.7 milliard), indemnisation du chômage (6.6 milliards), programmes actifs du marché du travail destinés aux chômeurs ordinaires (3.8 milliards) et mesures pour la réinsertion professionnelle (6.4 milliards). Dans le cadre du budget 2003, le financement du Service public de l'emploi a été relevé pour permettre de recruter. Une augmentation extraordinaire a récemment été approuvée par le Parlement pour que la charge de travail supplémentaire occasionnée par la hausse du nombre de chômeurs puisse être absorbée. Le Parlement a également approuvé une augmentation extraordinaire de 276 milliards de NOK pour les programmes actifs du marché du travail.

Le Service public de l'emploi est principalement chargé du placement et de la formation des chômeurs. Il est à la fois prestataire et acheteur de services et administre en outre les paiements au titre de l'indemnisation du chômage. Au cours des dernières années, il a fait l'objet d'une profonde réorganisation – à commencer par une forte réduction de son effectif et l'introduction de nouveaux outils informatiques pour accroître l'efficacité. Il semble que le moral de l'effectif soit bas, comme en témoigne le nombre record de congés maladie pris par les salariés, et qui seraient imputables à la réorganisation, à l'adoption de certaines nouvelles règles concernant les prestations, à la mise en œuvre de systèmes informatiques complexes et au nombre croissant de requérants. La mauvaise publicité qui en est résulté pour le Service public de l'emploi – en particulier en 2000, lorsqu'il s'est avéré que l'organisme avait surévalué (de 24 à 30 % le nombre de placements déclarés) – a sans nul doute également contribué à cet état de fait. Un réexamen en profondeur du Service public de l'emploi et des politiques du marché du travail est en cours.

## Transformation des services en entreprise commerciale

Le marché norvégien des institutions du marché du travail a été déréglementé en juillet 2000. Le monopole sur les services de placement a été supprimé et l'interdiction d'embaucher de la main-d'œuvre dans des secteurs autres que celui des emplois de bureau a été levée. Plus de 400 entreprises offraient des services de placement ou embauchaient de la main-d'œuvre en 2002. L'entrée sur le marché est réglementée. Il est interdit de facturer des services de placement à des personnes au chômage, et les prestataires privés doivent également détenir une garantie bancaire (à l'exception des sociétés par actions, des communes et des syndicats).

Parallèlement à la déréglementation, des efforts ont été entrepris pour rendre le Service public de l'emploi plus efficace, notamment par l'adoption de méthodes de gestion commerciales :

- Le Service public de l'emploi n'administre plus lui-même les centres de formation professionnelle. Il achète plutôt des cours par le biais d'appels d'offres, auxquels peuvent participer les écoles secondaires et les prestataires privés de services de formation. Le Service public de l'emploi définit le type de formation professionnelle voulu, établit le programme et choisit les participants. Les modules de cours sont brefs.
- De plus en plus, les cours de formation à la recherche d'emploi sont assurés par des intervenants privés choisis dans le cadre de processus d'appel d'offres, auxquels le Service public de l'emploi n'est pas autorisé à participer.
- Le Service public de l'emploi a réduit son intervention dans les programmes actifs du marché du travail (en 2001, 16 % des chômeurs en moyenne ont participé à un programme) et a réorienté une part plus importante de ses activités vers les personnes handicapées sur le plan professionnel. Cela reflète dans une certaine mesure la composition de la population de chômeurs inscrits. En 2001, le nombre mensuel moyen de personnes handicapées sur le plan professionnel était plus élevé que celui des chômeurs ordinaires.
- Le Service public de l'emploi a lancé dans quelques provinces un programme expérimental qui permet aux chômeurs de choisir entre différents prestataires privés de services de recrutement. Le Service public de l'emploi présélectionne les acteurs privés par appel d'offres mais leur accorde une importante marge de manœuvre dans la conception de la recherche d'emploi. Le groupe auquel s'adresse ce programme se compose des personnes handicapées sur le plan professionnel et des chômeurs de longue date.
- Le financement en fonction des résultats a été introduit sur une base expérimentale dans certains cas pour améliorer l'efficacité du Service public de l'emploi. L'affectation des crédits est par exemple fondée sur le nombre supplémentaire de personnes handicapées sur le plan professionnel pressenties pour un emploi et sur le nombre de placements de chômeurs du secteur public réalisés par les agences privées.
- Des mesures des résultats ont été introduites, mais elles ne sont pas directement liées aux dotations budgétaires. Pour 2002, le Service public de l'emploi visait 14 entrées-sorties, ce qui a pu fausser la fixation des priorités. En outre, en raison du trop grand nombre d'objectifs, il est difficile d'établir un lien entre les résultats réels et les crédits budgétaires. Il est également à craindre que les mesures des résultats, si elles ne sont pas rigoureusement définies et contrôlées, incitent à maintenir certaines personnes, par

exemple des prestataires de pensions d'invalidité, dans des programmes de formation professionnelle au lieu de véritablement faciliter leur réinsertion sur le marché du travail.

- Le ministère du Travail et de l'Administration étudie actuellement la possibilité d'avoir recours, à l'avenir, à des titres de consommation. On ne sait pas bien encore quels domaines d'activité se prêteraient aux titres de consommation ni quelles seraient les modalités de leur utilisation.

Avec la libéralisation, le Service public de l'emploi est entré sur le marché commercial du placement de personnel intérimaire de courte durée en créant une filiale (Aetat Bedrift). Le Parlement a appuyé cette initiative à la condition que les activités commerciales soient séparées des activités financées sur fonds publics et ne contreviennent pas au droit de la concurrence de l'EEE. L'unité a été fermée en décembre 2001, car il était difficile d'établir un cadre de fonctionnement pour les activités qui n'étaient pas financées par des subventions croisées au titre des activités du Service public de l'emploi bénéficiant d'un financement public. Le Service public de l'emploi a toutefois continué d'offrir des services de recrutement à court terme, mais gratuitement. Cette pratique risque toutefois de fausser la concurrence sur le marché du recrutement à court terme. L'Autorité norvégienne de la concurrence a estimé que sans être directement substituable, elle restreint néanmoins l'ensemble du marché privé du recrutement à court terme.

L'Autorité norvégienne de la concurrence a étudié le marché du recrutement externe et constaté qu'il est caractérisé par une forte concentration (deux sociétés, Manpower et Adecco détiennent des parts de marché de 50 et 25 % respectivement), mais la situation de la concurrence est considérée comme satisfaisante compte tenu de la rentabilité, du grand nombre d'agences et de l'accès à des substituts.

## Les défis à relever

Les services publics de l'emploi sont confrontés à des difficultés que le gouvernement est actuellement en train d'examiner et dont traite le Livre blanc présenté au Parlement en décembre 2002 (SATS). Le débat parlementaire sur les questions soulevées devait avoir lieu en juin 2003, mais a été reporté à une date ultérieure. Un comité parlementaire a demandé que soit réétudiée la possibilité de créer un organisme unique qui serait chargé de l'aide sociale, de l'assurance sociale et des services du marché du travail. Le gouvernement a indiqué qu'il avait l'intention de présenter un Livre blanc sur l'ensemble des politiques relatives au marché du travail dans le courant de l'année 2003.

L'une des grandes difficultés qui a été mise en évidence est le manque de coordination entre les administrations. « Certaines communes se plaignent de n'avoir aucune maîtrise de la stratégie mise en œuvre par le Service public de l'emploi pour faire reculer le chômage et répondre aux nouvelles demandes de mesures actives du marché du travail. Leur principale préoccupation est la suivante : en n'internalisant pas le coût des prestations sociales versées par les communes, le Service public de l'emploi pourrait sous-investir dans les politiques actives du marché du travail. » (OCDE, 2002). En 2002, le tiers des bénéficiaires de l'aide sociale étaient également inscrits au Service public de l'emploi dans la catégorie des chômeurs ou des personnes handicapées sur le plan professionnel. Plusieurs communes ont mis en place leur propre programme de placement afin de venir en aide à des clients de l'aide sociale constituant des cas difficiles non pris en charge par le Service public de l'emploi.

Une deuxième difficulté, liée à la précédente, tient à la nature des chômeurs. Au cours de la dernière décennie, la Norvège a vu croître le nombre des prestataires de pensions d'invalidité. Le pays possède un important programme de pensions d'invalidité, dont bénéficie environ le quart des personnes âgées de 55 à 59 ans et environ le tiers des personnes âgées de 60 à 66 ans. Les dépenses totales au titre de ce programme représente environ 2.5 % du PIB, soit l'un des pourcentages les plus élevés parmi les pays de l'OCDE. Le nombre de prestataires de pensions d'invalidité ne diminue que de 1 % par année, ce qui constitue un chiffre relativement bas au regard des normes internationales. L'attention politique s'est portée sur la manière de maintenir en activité les personnes ayant une faible productivité en ayant recours, entre autres, à des programmes individuels et à une coopération accrue avec les autorités de l'assurance sociale ainsi qu'avec celles qui mettent en place les programmes d'aide sociale au niveau municipal.

Jusqu'à présent, les trois entités n'ont pas bien coordonné leurs mécanismes de soutien, avec les conflits que cela suppose au plan des objectifs et des stratégies. En 2001, le Parlement, d'une voix unanime, a demandé au gouvernement d'étudier l'éventuelle création d'un organisme unique regroupant l'aide sociale, l'assurance sociale et les services du marché du travail. Le Livre blanc récemment publié examine trois options pour cette réorganisation :

- Fusion des organismes au niveau de l'État, les communes conservant toutefois leurs compétences actuelles.
- Modification ou redistribution des responsabilités des organismes au niveau de l'État sans modification des responsabilités des provinces.
- Adoption d'un modèle dans lequel l'État assure le revenu, tandis que les communes sont chargées de la production des services.

La conclusion du Livre blanc va dans le sens du second modèle. Le gouvernement propose d'établir une nouvelle « agence pour l'emploi » et un nouvel « organisme des pensions » pour remplacer le Service public de l'emploi et l'autorité responsable de l'assurance sociale. Les responsabilités des communes demeureront inchangées. Le gouvernement propose également d'établir un guichet unique pour le contact initial, en coopération avec les services sociaux des communes. La réorganisation proposée vise à augmenter le nombre de personnes ayant un emploi et à réduire le nombre de bénéficiaires de l'assurance sociale ou de l'aide sociale. Les efforts visant à coordonner les activités du Service public de l'emploi et de l'aide sociale au niveau de l'État et des communes sont cependant déjà engagés. L'objectif visé est de mieux satisfaire les usagers et d'éviter en particulier que ceux qui ont des besoins complexes (par exemple qui, outre le fait qu'ils sont au chômage, sont atteints d'invalidité ou confrontés à des problèmes sociaux), ne répondent pas aux critères d'intervention des différents organismes.

Si elle est approuvée et mise en œuvre, cette organisation donnera lieu à l'une des réformes les plus importantes de l'histoire récente du service public norvégien.

Les changements proposés s'inscrivent dans le cadre plus général de l'objectif qui consiste à moderniser le secteur public. Dans une déclaration qu'il a faite au Parlement en janvier 2002, le ministre du Travail et de l'Administration publique a énoncé les principes sur lesquels repose le programme de réformes, à savoir : la nécessité d'établir une distinction plus nette entre l'administration et la prestation des services, de même qu'entre la responsabilité du financement des services publics et la production de ces services, pour permettre la mise en concurrence de la production des services et faire en

sorte que l'organisme qui finance un service soit en mesure d'imposer des exigences aux prestataires de ce service.

## Conclusions et recommandations

La libéralisation des services du marché du travail a permis d'offrir un plus grand choix aux utilisateurs, ce qui va dans le sens des tendances observées dans d'autres pays de l'OCDE. La séparation des rôles de prestataire et d'acheteur du Service public de l'emploi dans le domaine de la formation professionnelle destinée aux chômeurs ordinaires a permis d'assouplir les services, et le recours aux appels d'offres a accru la rentabilité. L'accès à une formation offerte par des établissements largement reconnus pourrait également avoir contribué à améliorer les perspectives d'emploi pour les chômeurs.

Le Service public de l'emploi en tant que tel, de même que la plus grande partie de ses activités, n'ont pas été transformés en entreprises commerciales. Il est difficile, dans le cadre du présent rapport, d'évaluer les services qui se prêtent ou non au financement fondé sur les résultats. Il semble toutefois, à première vue, qu'il serait possible de séparer davantage les rôles d'acheteur et de prestataire dans d'autres domaines que celui de la formation professionnelle. Il serait utile de poursuivre les efforts déjà engagés pour identifier quels seraient les services concernés. Il pourrait également être envisagé d'appliquer le principe selon lequel l'« argent suit l'usager », comme le recommande l'Étude économique de l'OCDE sur la Norvège (2002). Le recours accru aux mesures du rendement et au financement fondé sur les résultats devrait se traduire par une plus grande efficacité. L'analyse de l'expérience des autres pays porte à croire que les éléments clés sont les suivants : mettre en place des systèmes aptes à mesurer les résultats en matière de placement et un système adéquat d'évaluation de la performance relative des différents prestataires et de rémunération (ou de sélection) des prestataires en fonction de leurs performances; laisser indirectement les prestataires commerciaux exercer une certaine influence sur le processus visant à déterminer si les chercheurs d'emploi remplissent les conditions voulues pour avoir droit aux prestations. Les gains d'efficacité induits par le recours à l'application des principes de la gestion commerciale sont fonction de la capacité de trouver des solutions satisfaisantes à ces problèmes et à d'autres problèmes spécifiques de mise en œuvre.

Les mesures actives adoptées en Norvège pour le marché du travail ont contribué à maintenir dans ce pays des bas niveaux de chômage et la performance du Service public de l'emploi de la Norvège soutient bien la comparaison avec d'autres pays. Toutefois, les programmes d'assurance sociale et le service d'aide sociale subissent une pression de plus en plus forte de la part de personnes qui se trouvent dans leurs années de productivité. Les efforts de coopération accrue déployés actuellement avec les autorités de l'assurance sociale, de même que les programmes d'aide sociale administrés par les communes afin de faciliter la vie des utilisateurs pourraient également fournir davantage d'incitations à travailler et favoriser une plus grande rentabilité.



PARTIE II  
*Chapitre 6*

**Modernisation des autorités  
de réglementation et de surveillance\***

\* Le rapport documentaire utilisé pour préparer ce chapitre est disponible sur le site Internet suivant : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports). Étant donné les contraintes de temps, ce rapport a été examiné par les autorités norvégiennes mais n'a pas fait l'objet d'un examen par les pairs au sein d'un organe officiel de l'OCDE.

## Introduction

En matière de gouvernance publique, ces dernières années ont été marquées, dans les pays de l'OCDE, par la création d'une multiplicité d'organismes indépendants. Ceux-ci jouent un rôle important qui ne cesse de s'accroître. Leur objectif est essentiellement d'améliorer l'efficacité et l'efficacités des missions spécialisées de service public. De nature diverse, ils assument différentes fonctions qui vont de la gestion à la supervision en passant par la réglementation. Dans ce dernier cas, on les nomme habituellement « autorités de réglementation » ou, plus généralement, « agences de supervision ». Celles-ci se caractérisent essentiellement par une relation d'égal à égal avec les organes exécutifs. Elles ont connu un essor croissant qui s'inscrit dans les politiques visant à développer la concurrence dans des secteurs qui, naguère, étaient en situation de monopole comme les industries de réseau, et constituent souvent un élément essentiel de la réforme de la réglementation.

Les autorités de réglementation indépendantes présentent un certain nombre d'avantages : elles empêchent toute ingérence politique ainsi que l'influence de certains groupes d'intérêts sur les marchés, tout en améliorant la transparence et la stabilité des règlements parce qu'elles font intervenir des spécialistes. Elles n'en présentent pas moins certains risques. Ainsi, elles peuvent ralentir les réformes structurelles, par exemple la convergence entre secteurs, et entraîner un morcellement des politiques (principalement la politique de la concurrence). D'autres peuvent essayer de les exploiter à leur profit, d'où le problème de l'obligation de rendre des comptes. Pour éviter ces risques, il convient de les concevoir et de les mettre en place avec un soin extrême.

Tout en considérant les agences de réglementation indépendantes dans une vaste perspective internationale, le présent chapitre est axé sur un certain nombre d'entre elles qui, en Norvège, sont appelées « tilsyn ». Les tilsyn comprennent des agences exerçant des fonctions de gestion et de réglementation et d'autres types d'organismes comme les commissions d'inspection et les autorités de régulation économique. Chaque tilsyn a des caractéristiques et des fonctions qui lui sont propres. Les tilsyn ont été mises en place en fonction des besoins de sorte qu'il n'en existe pas de modèle unique. Certaines ont été instituées au début du siècle dernier alors que d'autres sont de création récente. Un grand nombre de fonctions ont été déléguées aux 39 tilsyn existant à ce jour, et celles-ci jouent un rôle important dans la structure de gouvernance norvégienne. Pour les besoins du présent rapport, 11 tilsyn ont été retenues. Elles se classent en trois grandes catégories : surveillance des risques, protection des libertés civiles et régulation économique.

À ce jour, il n'existe à l'OCDE aucune méthodologie précise permettant d'analyser les organismes de réglementation indépendants. La méthodologie adoptée dans le présent rapport s'inspire de celle que la Norvège a adoptée dans son récent examen des tilsyn. Deux axes structurels clés sont pris en compte. Le premier axe (vertical) concerne l'indépendance et la responsabilité, qui se définissent *grosso modo* par la relation entre le ministère et le tilsyn. Comment trouver effectivement un équilibre entre les deux ? Le

second axe (horizontal) concerne la fonction et la couverture sectorielle des tilsyn, la coordination entre elles, leurs pouvoirs et l'évaluation de leurs performances.

## Faits nouveaux et propositions de réforme

### **Les tilsyn sont une émanation de l'administration publique, particulièrement décentralisée, de la Norvège**

La Norvège a mis en place un modèle particulier d'administration publique. Fortement décentralisée, cette structure concrétise l'approche basée sur la confiance dans la prise de décision (voir chapitre 2). Pendant de nombreuses années, la stratégie a été de donner aux ministères le monopole de la prise de décision et de déléguer les missions techniques et administratives à des agences. Puissant et actif, le Parlement créait des agences mais c'étaient leur ministère de tutelle qui était comptable de leurs résultats. Le rôle dévolu aux tribunaux était mineur par rapport à ce que l'on observait dans d'autres pays. Mais ce schéma organisationnel a évolué sous l'influence d'événements majeurs au plan tant interne qu'externe, notamment les réformes du marché menées par les pouvoirs publics à la fin des années 80 et au début des années 90. La nécessité pour la Norvège d'intégrer la législation européenne du fait de son adhésion à l'accord sur l'EEE a donné une nouvelle impulsion en faveur du changement, de nombreuses directives européennes (comme la directive relative à la protection des données à caractère personnel) encourageant la réforme. En conséquence, de nouveaux types d'agence ont été mis en place et d'autres ont été remaniés.

### **Besoin croissant d'indépendance**

La libéralisation économique a généré une pression en faveur d'une indépendance accrue. De tout temps, en Norvège, la gouvernance s'était fondée sur la confiance mutuelle entre le public, les entreprises et d'autres organisations du marché ainsi que les institutions publiques.

Mais le mouvement en faveur d'une libéralisation croissante des marchés et de la suppression des monopoles dans la fourniture de services publics engendre des conflits d'intérêt qui n'existaient pas auparavant, rendant un système de gouvernance basé sur la confiance plus difficile à gérer. Des conflits de cet ordre sont apparus entre l'État régulateur du marché, et l'État détenteur du capital d'acteurs clés du marché (la Norvège n'a pas favorisé la privatisation à grande échelle – voir chapitre 5). La solution consistait à opter pour la régulation indépendante. Le fait que nombreux services naguère fournis par l'État soient maintenant fournis par des entreprises publiques ou d'État, et l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs (notamment des entreprises étrangères) a démontré l'importance de la réforme. Les nouveaux opérateurs sont tout naturellement méfiants face à une instance ministérielle dont la mission consiste à la fois à défendre sa propre participation au capital de l'opérateur historique et à promouvoir la concurrence.

Pour faire face à cet enjeu, l'autonomisation s'imposait. Le processus a bien été engagé mais n'a pas atteint son terme. Certaines agences (comme l'Autorité de régulation financière) ont acquis une forte réputation d'indépendance. Pourtant, en règle générale, la liberté d'action des tilsyn est entravée par les dispositifs actuels de recours contre ses décisions, la possibilité pour l'État de leur donner des instructions mais également, dans une moindre mesure, par d'autres problèmes de conception comme le financement.

#### Encadré 24. **Le Livre blanc 2003 pour l'amélioration de la qualité du cadre institutionnel des tilsyn**

Le Livre blanc de 2003 a été conçu comme un rapport au *Storting* (Parlement) destiné à présenter la voie à suivre pour la modernisation du cadre institutionnel des tilsyn. Il sera suivi de propositions d'amendements législatifs à soumettre au Parlement pour accord. Le Livre blanc a été préparé par le ministère du Travail et de l'Administration publique après consultation des ministères concernés. Les objectifs du Livre blanc sont :

##### **Rendre les tilsyn plus indépendantes par rapport à leur ministère de tutelle**

Le Livre blanc propose notamment :

- De mettre en évidence le rôle politique des ministres, chargés d'opérer des arbitrages entre des considérations d'ordre social et des priorités, et de les exprimer sous forme de normes générales approuvées par des textes de loi. De leur côté, les tilsyn devraient être plus orientées vers la mise en œuvre et être dotées d'objectifs techniques clairs et précis, laissant les principaux arbitrages aux ministres. Le rôle des tilsyn est de faire respecter leurs résolutions et de donner avec professionnalisme des avis ou des orientations dans les domaines à superviser afin de rendre l'action plus efficace.
- De supprimer la possibilité pour les ministères de donner des instructions aux organismes de supervision mais également de veiller à ce qu'il ne puisse être fait appel des décisions de ces organismes autrement qu'en saisissant des instances spéciales restant à créer. Dans les cas ou domaines dans lesquels des considérations spécifiques importantes et/ou fondamentales l'exigeraient, la loi autoriserait le gouvernement tout entier (le roi en son Conseil) à modifier la décision de l'organisme de supervision et celle de l'instance de recours.

Ces conditions s'appliqueront au fonctionnement de la nouvelle Autorité de supervision, de la nouvelle Agence du pétrole, des agences subordonnées au ministère des Transports et des Communications (Inspection des chemins de fer, Autorité de l'aviation civile), et au ministère du Commerce et de l'Industrie (Direction maritime norvégienne) ainsi que de l'Autorité de régulation de la concurrence actuellement placée sous la tutelle du ministère du Travail et de l'Administration publique (pendant toute la durée de vie de ces organismes).

##### **Rendre plus claire la conception des tilsyn sur le plan horizontal**

Le Livre blanc propose :

- De créer une nouvelle Agence du pétrole pour effectuer et coordonner les activités de sécurité et de surveillance de l'environnement de travail dans les zones d'exploitation offshore et sur quelques sites terrestres de la même branche. Cette agence intégrera les services « sûreté » et « conditions de travail » de la direction norvégienne des pétroles et bénéficiera de ressources de la direction de la protection civile et de la planification d'urgence ainsi que de l'Inspection du travail norvégienne.
- De remplacer la direction de la sécurité électrique et la direction de la protection civile et de la planification d'urgence par une direction de la planification d'urgence et de la sécurité publique, qui serait chargée de l'organisation de la sécurité industrielle et de la sûreté et serait placée sous la tutelle du ministère de la Justice et non du ministère du Travail et de l'Administration publique.
- D'instituer une « Autorité norvégienne de supervision de la vie professionnelle », qui se verra attribuer un rôle de coordination de toutes les agences de supervision s'occupant d'activités liées aux entreprises, au commerce et à l'industrie, et ne comportera plus de commission associant les partenaires sociaux.

#### Encadré 24. **Le Livre blanc 2003 pour l'amélioration de la qualité du cadre institutionnel des tilsyn** (suite)

- De délimiter clairement les attributions de l'Autorité de régulation de la concurrence et les attributions des agences sectorielles, comme le NBISC, l'Autorité norvégienne des postes et télécommunications et la direction des ressources hydrauliques et énergétiques norvégiennes. Axés sur la concurrence, les régulateurs sectoriels auront pour rôle d'épauler l'Autorité de la concurrence dans ses fonctions faisant intervenir des considérations propres au secteur considéré. La réglementation sectorielle spécifique régissant la finance et les postes et télécommunications sera simplifiée également.

#### **De grandes réformes visant à renforcer les pouvoirs des tilsyn sont en cours**

Le gouvernement admet la nécessité d'une réforme. Son programme 2002 « Moderniser le secteur public en Norvège » (voir encadré 6) souligne la nécessité de simplifier l'administration publique, de la rendre plus harmonieuse mais aussi de renforcer la confiance en établissant clairement une distinction entre ses différents rôles. Supervisée par une commission ministérielle, la mise en place de ce programme a abouti à un examen approfondi des tilsyn. Elle a donné lieu à la publication, en janvier 2003, d'un Livre blanc appelant à renforcer l'indépendance de ces organismes, à redéfinir certaines limites de compétences et à améliorer la coordination horizontale tout en recommandant une réorganisation géographique (encadré 24). Il est envisagé de définir des conditions-cadres communes à toutes les tilsyn. Constat intéressant : cette réforme n'a pas été instaurée à la suite d'une crise majeure contrairement à ce qui s'est souvent passé dans d'autres pays de l'OCDE.

### **Indépendance et obligation de rendre des comptes**

#### **Actuellement, les tilsyn ne jouissent que d'une indépendance limitée même si on observe des différences considérables de l'une à l'autre**

Les propositions de changement actuellement débattues prévoient d'autonomiser davantage pour les tilsyn. La loi de 1967 sur les procédures administratives déterminant les relations juridiques entre les autorités de droit public constitue le texte de référence actuel : elle énonce le principe de subordination des organes administratifs aux ministres. Cela dit, des différences importantes existent entre les tilsyn, témoignant des circonstances qui, dans le passé, ont conduit à leur création. Certaines ont une indépendance décisionnelle totale vis-à-vis de leur ministère de tutelle (notamment la direction de la protection des données à caractère personnel). D'autres ne sont que des agences administratives rattachées à un ministère qui peut invalider leurs décisions, même si elles disposent d'une relative autonomie pour accomplir leur mission (par exemple, la direction des routes et infrastructures publiques). La plupart des tilsyn sont relativement autonomes dans leur fonctionnement au quotidien tout en demeurant sous l'autorité hiérarchique d'un ministre. Leur mode de gouvernance varie également : elles peuvent avoir à leur tête un Collège de commissaires mais aussi un simple directeur général (ce dernier cas étant le plus fréquent). La durée des mandats varie également : indéterminée pour quelques-unes (notamment l'Autorité de la concurrence) mais généralement d'une durée déterminée. Le financement d'une tilsyn peut provenir du budget de l'État ou des contributions du secteur réglementé. D'importants pouvoirs d'établissement de règles ont été délégués aux tilsyn

ayant un rôle de régulateur. Par ailleurs, le système des recours constitue un aspect important. En effet, la loi de 1967 sur les procédures administratives permet aux ministères d'introduire des recours. Des commissions de recours contre les décisions des *tilsyn* ont aussi été créées quoique de manière non systématique.

Même si le système norvégien des *tilsyn* semble être relativement dépendant du pouvoir politique, généralement les décisions au quotidien des autorités de réglementation ne sont pas contestées; et même si la possibilité de recours est importante et a joué un rôle clé dans certains cas rendus publics, dans la pratique, elle n'occupe probablement pas une place considérable. À l'inverse, les autorités de réglementation peuvent, en certaines circonstances, ne pas user de leur indépendance, lorsqu'une décision revêt un caractère non seulement technique mais aussi politique, par exemple. Ce fut notamment le cas au début des années 90 quand l'autorité de réglementation de l'aviation civile de l'époque a choisi de ne pas décider seule de l'implantation d'un nouvel aéroport à Oslo.

### ***L'octroi d'une indépendance accrue aux autorités norvégiennes de réglementation est un question délicate qui se pose aussi dans d'autres pays de l'OCDE***

Le débat sur l'indépendance et sa mise en œuvre concrète est encore loin d'être terminé non seulement en Norvège mais aussi dans tous les pays de l'OCDE. C'est une exigence relativement nouvelle et ambitieuse mais nécessaire à la gouvernance des économies et des sociétés modernes. Même si l'indépendance en matière de réglementation implique toujours de la part du gouvernement l'exercice de sa souveraineté, ce pouvoir n'est plus influencé par ses intérêts économiques directs mais par le besoin de rendre les marchés efficaces et efficients. Les stratégies utilisées actuellement varient. À cet égard, il importe de noter que, dans de nombreux pays, les autorités de la concurrence semblent jouir de plus d'indépendance qu'en Norvège (voir chapitre 3). En particulier, le système des recours y est plus souvent administré par les tribunaux que par des élus.

L'une des clés de l'accès à l'indépendance en matière de réglementation est le renoncement à la confiance placée *a priori* dans le gouvernement au profit d'une confiance *a posteriori* dans des régulateurs indépendants qui doivent, par conséquent, rendre compte de leurs actions. Pour cette raison, l'indépendance doit aller de pair avec l'obligation de rendre des comptes. Cette évolution doit être adaptée à la culture politique de chaque pays. Il convient par exemple de savoir si de tout temps, il y a eu séparation des pouvoirs au niveau de l'État. La culture politique de la Norvège se fonde sur une communication relativement directe entre citoyens et gouvernement (communication facilitée par le fait que le pays compte tout juste 4.5 millions d'habitants). Quand il s'agit de nouer de nouvelles relations, la Norvège peut donc prendre appui sur une culture politique plus solide que celle qui prévaut dans d'autres pays.

### ***Construire un cadre plus solide d'indépendance et d'obligation de rendre des comptes : trois instruments clés***

La conception d'un système de réglementation doit nécessairement passer par une garantie formelle d'indépendance et d'obligation de rendre des comptes. Il ne suffit pas d'imiter des pratiques exemplaires ou de compter sur les bonnes volontés. Il est également important de noter que certaines décisions et questions ne peuvent se régler que dans une totale indépendance, la vérification de la conformité à des exigences de sûreté, par

exemple. D'autres nécessitent une approche plus nuancée. C'est notamment le cas des décisions de régulation du secteur financier où les ministères des finances jouent également un rôle important. L'encadré 25 présente les trois instruments clés permettant de bâtir des institutions indépendantes et responsables.

#### Encadré 25. **Les instruments permettant de bâtir des institutions indépendantes et responsables**

Il existe trois façons de rendre les autorités de réglementation indépendantes tout en veillant à ce qu'elles soient tenues de rendre des comptes :

- Mettre en place des structures de gouvernance appropriées.
- Concevoir un système de recours adéquat précisant, notamment, quelle instance sera chargée des audiences. Cette relation s'établit sur le plan vertical.
- Instaurer un dialogue entre les autorités de réglementation d'une part, et le Parlement ainsi que les citoyens d'autre part, afin de renforcer la confiance dans les institutions.

La spécialisation relative des autorités de réglementation sectorielle est une autre dimension à prendre en compte. Les régulateurs spécialisés dans un seul secteur peuvent voir les choses sous un angle plus étroit, et sont plus prédisposés à exploiter les règlements à leur profit que ceux qui supervisent plusieurs secteurs et qui doivent forcément prendre plus de distance par rapport aux sujets ou objets de la réglementation. Cette question sera traitée plus loin, dans la section relative à la conception sur le plan horizontal.

*Les structures de gouvernance* ont leur importance. Les premiers pays ayant mise en place des autorités de réglementation indépendantes, comme les États-Unis, ont créé des collèges de commissaires ou des commissions qui prennent des décisions de manière collégiale. Cette approche s'est diffusée un peu partout, même au Royaume-Uni qui, au départ, se contentait de nommer des directeurs de la réglementation. La gouvernance par le biais d'un collège de commissaires semble plus propice à l'indépendance que la désignation, par le gouvernement, d'un simple directeur (surtout si le mandat attribué est de durée limitée). Selon toute vraisemblance, le président d'un « collègue » ne peut prendre de décision tout seul ni aller contre l'opinion majoritaire des autres membres. La configuration collégiale encourage le débat interne avant toute prise de décision, ce qui accroît la légitimité et renforce l'indépendance des autorités de réglementation. De surcroît, la complexité de nombreux sujets de réglementation plaide en faveur de la participation active de plusieurs personnes et de la diversification des compétences pour prendre les décisions.

Mais, en Norvège, la gouvernance des *tilsyn* repose le plus souvent sur une seule personne et rarement sur un collège de commissaires. Certains directeurs bénéficient d'un mandat de durée illimitée, ce qui est assez singulier (se classent notamment dans cette catégorie l'Autorité de la concurrence, l'Autorité des postes et télécommunications, l'Inspection des chemins de fer et l'Autorité de l'aviation civile).

Le *système de recours* (dans sa définition au sens large qui dépasse le cadre judiciaire) nécessite une conception minutieuse. La législation fondée sur les garanties d'une procédure régulière donne droit de recours à toute personne qui conteste une décision administrative (dans le cadre des droits humains). Les procédures de recours sont par conséquent une obligation juridique, une exigence démocratique et un moyen d'assurer l'efficacité des règlements.

Actuellement, en Norvège, la plupart des décisions prises par une *tilsyn* agissant en tant que régulateur peuvent être rejetées par son ministre de tutelle via l'introduction d'un recours. Les modalités afférentes diffèrent de celles des appels judiciaires : le ministre ne se contente pas de prendre en considération la décision d'un point de vue judiciaire ; il peut la modifier. En résumé, étant donné que d'un point de vue hiérarchique l'autorité du (de la) ministre prime sur celle de l'organisme de réglementation conformément aux dispositions de la loi de 1967, il/elle peut agir en se substituant à cet organisme.

Dans ce cas, la meilleure solution consiste à trouver l'équilibre entre le maintien de l'autorité des élus et la nécessité de limiter les possibilités de recours ministériel direct. Le premier élément de cet argument est important. Comme il appartient aux élus de défendre l'intérêt public en dernier ressort (les intérêts défendus par l'autorité de réglementation passant au second rang), ils sont parfois contraints de trancher entre des intérêts antagonistes. Faire le choix entre des intérêts antagonistes mais légitimes relève de la décision des pouvoirs publics et non des autorités de réglementation. On peut prendre comme exemple la fermeture d'un hôpital pour des raisons de sécurité qui pourrait mener à une insuffisance des secours d'urgence. Enfin, dans le système norvégien (comme dans ceux de nombreux autres pays de l'OCDE), ce sont les ministres et non les autorités de réglementation qui sont responsables des politiques devant le gouvernement, et il serait inconcevable que les ministres puissent être tenus politiquement responsables des actions des autorités de réglementation sans avoir droit de regard – particulièrement en Norvège où de nombreux régulateurs ont reçu un mandat à durée indéterminée.

La meilleure solution à ce problème consiste à confirmer que les autorités de réglementation possèdent une compétence suffisante pour prendre des décisions individuelles au sein d'un cadre d'action lui-même défini par les ministres. C'est aux ministres qu'il devrait appartenir de fixer au départ des règles rigoureuses dans le cadre desquelles les autorités de réglementation exerceraient les pouvoirs qui leur sont conférés, notamment celui d'établir le détail des règlements. Les ministres doivent également conserver la responsabilité de l'arbitrage des conflits d'intérêt à haut niveau qui dépassent les compétences de l'autorité de réglementation.

Cette approche plaide en faveur de la suppression des recours auprès de ministres s'agissant des décisions des autorités de réglementation, comme le propose le Livre blanc (encadré 24) sauf, occasionnellement, lorsque des intérêts majeurs sont en jeu. Les ministres devraient également s'abstenir de donner des instructions aux autorités de réglementation. Le dialogue entre les ministres et les régulateurs n'en demeurerait pas moins important, peut-être même plus qu'auparavant. Une telle approche est conforme aux traditions norvégiennes en matière de consultation.

Créer des instances spéciales de recours est une bonne façon de préserver le droit de recours, tout en se tenant éloigné de l'arène politique et sans alourdir la tâche de l'appareil judiciaire général. La Norvège s'est inspirée de cette stratégie pour ses réformes récentes : un organe administratif indépendant a remplacé le ministre de tutelle dans le cas du *DataTilsynet* (Bureau de protection des données à caractère personnel). Mis en place à titre d'exception aux dispositions de la loi de 1967 relatives à l'autorité suprême des ministres, cet organe peut faire intervenir des experts. La culture juridique de la Norvège s'inspire du droit germanique : l'instance précitée rend généralement son jugement d'un point de vue procédural et légal, les probabilités étant faibles pour que sa décision se substitue à la décision initiale. Les possibilités de recours à une instance de cette nature seront

probablement limitées. D'où l'intérêt de créer des tribunaux spécialisés qui peuvent avoir une vision plus globale, par exemple pour peser des facteurs économiques dépassant le cadre juridique d'une affaire donnée. La société norvégienne est moins encline que d'autres à recourir à la justice sauf pour les problèmes fiscaux. Cet état de fait doit donc également être pris en compte dans l'évolution prochaine de la procédure de recours. Les possibilités de recours extraterritoriaux constituent un autre facteur. L'adhésion de la Norvège à l'EEE et à l'OMC offre des possibilités (voir chapitre 4) de saisine de tribunaux internationaux et il semble que cette méthode soit de plus en plus fréquemment utilisée.

La troisième façon de veiller à l'indépendance et à l'obligation de rendre des comptes des régulateurs consiste à recourir au *dialogue institutionnel et démocratique* (voir chapitre 2). Au départ, la Norvège a l'avantage de posséder une longue tradition de dialogue dans la transparence, et de confiance mutuelle entre le gouvernement, le public et les groupes d'intérêt. Le tout est facilité par le fait qu'elle compte un faible nombre d'habitants ainsi que par les obligations imposées aux agences de supervision par la loi de 1967. Le dialogue peut être alimenté de deux façons : par l'intermédiaire du Parlement, la composante du gouvernement où l'expression de la démocratie est la plus vivace, et par le dialogue direct avec les citoyens. La plupart des *tilsyn* présentent des rapports annuels au Parlement. Mais des améliorations pourraient y être apportées. Une étape supplémentaire consisterait à organiser des audiences publiques *via* des commissions parlementaires spécialisées, capables de traiter le problème en question. De plus, les rapports annuels pourraient être plus précis mais aussi plus complets (sans forcément être trop longs). Outre la description des activités de l'agence, ces rapports pourraient suggérer des changements à apporter au cadre législatif et de réglementation (la *tilsyn* n'ayant aucune autorité en matière d'établissement de règles) et inclure des documents de référence (comme les principes de fonctionnement du régulateur). Quant à la question du dialogue avec les citoyens, celle-ci est déjà largement prise en compte.

La loi de 1967 oblige les *tilsyn* à notifier toutes les parties concernées avant la prise d'une décision administrative et à leur donner la possibilité d'exprimer leur opinion dans un délai précis. Les consultations associent généralement des organisations non gouvernementales, des entreprises ainsi que les citoyens concernés et, parfois, d'autres agences gouvernementales ou ministères. Les organisations non gouvernementales disposent généralement de quelques fonds publics et organisent régulièrement des réunions avec les autorités de réglementation. Une collaboration étroite entre les entreprises et les ONG fera utilement contrepoids à l'indépendance accrue des *tilsyn*, même s'il convient de trouver le juste équilibre entre les consultations publiques et le besoin de confidentialité dans certains cas.

### **Importance de l'adéquation des moyens financiers et humains pour une réglementation efficace**

L'efficacité d'une réglementation passe nécessairement par la mise en œuvre des moyens financiers et humains appropriés. Les plaintes relatives au manque de moyens financiers sont moins nombreuses en Norvège que dans les autres pays de l'OCDE. Certaines *tilsyn* sont principalement financées sur fonds publics tandis que d'autres tirent la totalité ou une grande partie de leurs revenus des droits imposés au secteur réglementé, avec l'accord du ministère compétent. Toutefois, les *tilsyn* ne sont pas encore capables de se procurer par elles-mêmes leurs ressources ni de s'autogérer (contrairement à d'autres agences comme, par exemple, l'Autorité des marchés financiers en France).

Il est tout aussi important pour les autorités de réglementation de savoir sélectionner un personnel approprié. Comme ces organismes opèrent généralement dans des secteurs de haute technicité, leurs agents doivent posséder le savoir spécialisé correspondant à la compétence technique des parties réglementées pour opérer efficacement et imposer leur autorité. Par exemple, une autorité de régulation financière tiendra son excellente réputation du haut niveau de compétences techniques de ses agents. L'étroitesse du marché du travail norvégien ne semble pas gêner les tilsyn dans leur processus de recrutement dès lors qu'elles sont implantées à Oslo car les possibilités de concurrence sont relativement faibles. Trouver le juste équilibre entre indépendance et compétence n'est pas chose aisée mais constitue un facteur non négligeable. Les autorités de réglementation doivent être en prise sur les parties concernées (le secteur réglementé et les ministères) mais ne doivent pas en être trop proches. Le choix de l'emplacement géographique peut permettre de maintenir la « bonne distance » entre les parties. Le Livre blanc de 2003 comporte un certain nombre de propositions pour modifier l'implantation actuelle des tilsyn. Il convient de prendre en compte les capacités de recrutement d'autres régions où des emplois dans la fonction publique peuvent être relativement attrayants, une solution étant d'implanter une tilsyn à côté d'un pôle universitaire (comme cela a été proposé pour l'Autorité de régulation de la concurrence à Bergen). Une grande prudence n'en est pas moins de mise dans la résolution des problèmes de transfert géographique.

### **Actions envisageables : renforcer l'obligation de rendre des comptes mais aussi l'indépendance**

Les mesures visant à accroître l'indépendance des tilsyn tout en renforçant leur obligation de rendre des comptes doivent être élaborées plus avant. Le Livre blanc de 2003 propose d'accorder progressivement à ces autorités plus d'indépendance en matière d'exercice de pouvoir. Cette évolution doit aller de pair avec la mise en place d'instruments concrets permettant de veiller au respect de l'obligation de rendre des comptes, comme le contrôle judiciaire des décisions administratives, les dispositifs d'évaluation systématique des performances des tilsyn et le renforcement du dialogue avec le Parlement et les citoyens.

## **Conception horizontale**

### **Les questions de conception sur le plan horizontal (fonctions, couverture sectorielle et coordination) doivent être considérées comme un tout**

Les questions liées à la conception sur le plan horizontal doivent être considérées du point de vue du « gouvernement tout entier ». Dans la plupart des pays, des structures de réglementation se créent en fonction des besoins. En règle générale, il convient de procéder à un moment donné à un examen global pour évaluer les performances de l'ensemble du système et les relations mutuelles entre ses éléments clés (comme la relation avec l'autorité de la concurrence) afin d'alléger les lourdeurs de la réglementation mais aussi de mieux contrôler l'utilisation des deniers publics et d'améliorer l'efficacité de la réglementation. Cet examen doit aussi prendre en compte les questions de conception sur le plan vertical traitées dans la section précédente (à titre d'exemple, l'indépendance d'une autorité de réglementation sera d'autant plus forte que celle-ci couvrira plusieurs secteurs, ce qui lui permettra de garder plus de distance par rapport à chacun d'eux). La spécialisation horizontale peut prendre différentes formes selon les systèmes de réglementation. Les régulateurs peuvent être chargés d'un ou de plusieurs secteurs mais

aussi d'une ou de plusieurs fonctions vis-à-vis du ou des secteurs qu'ils réglementent. Il est rare qu'une autorité de réglementation n'ait qu'une seule mission. Par exemple, un régulateur du secteur des télécommunications peut très bien superviser la fourniture de services universels tout en jouant un rôle économique.

### ***La Norvège a hérité du passé un système complexe d'agences multifonctionnelles faisant souvent double emploi***

La Norvège compte un nombre relativement important de *tilsyn*. La structure complexe de ses institutions actuelles, dont les compétences se chevauchent mais qui assurent de multiples fonctions, témoigne de l'évolution des *tilsyn* au fil du temps. Chaque *tilsyn* a été mise en place pour répondre à un besoin spécifique à un moment donné mais, généralement, elle correspond aussi au besoin de spécialisation dans le cadre de l'action gouvernementale. Certaines ont été instituées pour mettre en œuvre la législation communautaire. L'Autorité de la concurrence et l'Autorité du contrôle de la pollution sont des exemples d'agences intersectorielles ayant une mission bien définie. Toutefois, de nombreuses *tilsyn* présentent un caractère plus complexe, s'agissant notamment de la diversité des fonctions qu'elles assument. Par exemple, la direction des ressources hydrauliques et énergétiques réglemente le marché de l'électricité, mais elle est également responsable de la prévention des inondations. Le chevauchement des attributions pose un véritable problème : ainsi, les questions de sûreté relèvent-elles de neuf *tilsyn*, ce qui complique la vie des entreprises. En outre, certaines *tilsyn* sont de taille si modeste qu'elles ne sont pas viables en tant qu'entités séparées (par exemple, l'Autorité de régulation des médias).

### ***Les autorités de réglementation devraient coordonner leur action pour alléger leur tâche***

La coordination des autorités de réglementation peut revêtir trois formes principales : l'application d'une doctrine commune pour la mise en œuvre des règlements, la coordination des calendriers de prise de décision, et la coordination des stratégies de mise en conformité. La coordination permet de réduire au minimum les lourdeurs que représente l'obligation pour les parties qui y sont soumises d'appliquer les règlements.

La meilleure méthode pour faire appliquer progressivement une doctrine commune consiste à organiser des rencontres régulières et des audiences publiques. Cela s'est déjà fait en Norvège. À titre d'exemple, le dialogue entre l'Autorité de régulation des télécommunications et celle des médias est désormais bien établi. Il en va de même du dialogue entre les ONG et les *tilsyn* compétentes. Il arrive toutefois que ce dialogue ne suffise pas à alléger le poids des obligations réglementaires. Par exemple, dans le domaine de la sûreté, les entreprises métropolitaines doivent se conformer aux réglementations de neuf autorités différentes et de quatre ministères. L'interaction entre l'Autorité de régulation des services financiers et celle de la protection des données à caractère personnel constitue un autre point faible du système.

### ***La coordination entre régulateurs et autorité de la concurrence réclame une attention particulière***

La coordination entre les autorités de réglementation sectorielles et l'Autorité de la concurrence pour remédier au chevauchement présent ou possible de leurs attributions

respectives pose un problème essentiel dans de nombreux pays de l'OCDE. Trois questions sont à étudier :

- Dans quelle mesure la responsabilité de la politique de la concurrence peut-elle être déléguée par l'autorité compétente à d'autres ?
- S'il y a délégalation de pouvoirs, comment répartir les tâches dans le domaine de la concurrence ?
- Lorsque le régulateur se fixe des objectifs qui ne sont pas liés à la concurrence (comme les règles de prudence dans le contrôle des opérations financières), comment résoudre les conflits éventuels ?

Les « chevauchements » peuvent prendre différentes formes. Les fonctions de l'Autorité de la concurrence en ce qui concerne les fusions lui confèrent un rôle « trans-sectoriel », notamment en ce qui concerne les régulateurs économiques sectoriels. Des conflits peuvent survenir (voir le chapitre 3 relatif aux propositions de fusion sur le marché de l'électricité). Par delà le traitement des propositions de fusion, le problème de la surveillance se pose : doit-on considérer cette opération comme un outil de réglementation (relevant par conséquent de la *tilsyn*) ou comme une procédure permettant d'empêcher les comportements anti-concurrentiels ? Il peut aussi y avoir chevauchement des compétences dans la lutte contre les abus de position dominante car, inévitablement, les autorités de réglementation du secteur sont contraintes d'intervenir aux côtés de l'Autorité de la concurrence du fait de la promotion de la concurrence sur un marché dominé par l'opérateur historique.

Les solutions les plus simples sont également les plus extrêmes. Soit les *tilsyn* sont privées de compétences pour tous les cas relevant du mandat de l'Autorité de la concurrence, soit elles se voient accorder l'exclusivité du pouvoir de réglementation concernant les comportements anti-concurrentiels dans les secteurs relevant de leur compétence. Ainsi, les régulateurs économiques pourraient se voir confier la surveillance des fusions pour leurs secteurs, mais devraient prendre en compte les vues de l'Autorité de la concurrence. Cependant, les problèmes comme la distinction entre la formation de cartels et l'abus de position dominante et la manière dont il faut gérer un conflit entre objectifs économiques et objectifs non économiques (comme la diversité des médias) ne sont, dans la réalité, pas circonscrits aussi nettement. La Norvège adopte une approche intermédiaire fondée sur une coopération étroite incluant également les ministères concernés. Plusieurs accords ont été passés entre l'Autorité de la concurrence et les régulateurs sectoriels, notamment pour l'eau et l'énergie, les services financiers et les télécommunications. Les accords sont parfois complexes, comme dans le cas des télécommunications.

### **Les autres formes de coordination sont également importantes**

La coordination au niveau international est importante. Les systèmes de réglementation doivent éviter d'opérer isolément pour ne pas être contournés par les entreprises comme cela a été le cas dans des affaires liées à la concurrence qui peuvent être portées devant la cour de l'AELE ou les instances de l'UE. Les réseaux internationaux de réglementation comme le Forum de la régulation de l'électricité de Florence ont un rôle important à jouer pour tenir les autorités de réglementation informées et pour contribuer à l'élaboration d'une doctrine commune. Les autres réseaux généraux comme la coordination avec le Médiateur (Ombudsman), qui joue un rôle important en Norvège pour

trouver des solutions et protéger des intérêts, et la coordination avec les tribunaux, sont également importants. Cette dernière peut être difficile dans la mesure où les tribunaux ne sont pas toujours spécialisés, ce qui est le cas en Norvège, et où ils ont leur propre calendrier de travail. En Norvège, le recours devant les tribunaux est relativement limité mais la coordination est bien développée par le biais de l'Autorité nationale d'enquête et de poursuite judiciaire contre les délits économiques et environnementaux (*Økokrim*) (voir chapitre 3). Il serait utile que des contacts plus réguliers s'établissent entre les *tilsyn* et les tribunaux. Ces derniers pourraient alors prendre systématiquement l'avis des régulateurs sur les sujets relevant de leur compétence.

### **Actions envisageables : il conviendrait de poursuivre les regroupements et/ou la création de guichets uniques**

La Norvège a étudié différentes possibilités de regroupement des *tilsyn*, à commencer par un classement par fonction. L'une de ces catégories est constituée des *tilsyn* ayant des attributions dans le domaine de la liberté civile et de la protection des citoyens. Certaines sont de petite taille et il est clair qu'il est possible de dégager des synergies entre elles. Les régulateurs économiques sectoriels constituent une autre catégorie qui se prêterait à une rationalisation. Le moment n'est pas encore venu d'abandonner (si jamais c'est le cas un jour) la réglementation spécialisée de certains secteurs, comme celui de l'électricité. Mais les fusions peuvent aider à s'attaquer au problème de convergence entre certains secteurs, comme pour les services financiers. En matière de regroupement, une autre approche consisterait à fusionner les fonctions plutôt que les autorités elles-mêmes. Ceci pourrait être effectué par les autorités chargées de la sécurité, de la santé et de l'environnement : par exemple, les fonctions de sécurité sont actuellement réparties entre plusieurs agences dont les compétences se chevauchent et pourraient être regroupées au sein d'une seule agence ou dans le cadre d'un accord portant création d'un « guichet unique ».

La notion de « guichet unique » est riche en possibilités car elle permettrait d'améliorer la coordination verticale, particulièrement lorsqu'un domaine est régi par de nombreux règlements. Ces guichets sont des dispositifs – institutionnalisés ou non – qui permettent aux parties soumises à réglementation de s'acquitter d'une formalité par le biais d'une seule notification et selon un ensemble de règles communes. Créer un guichet permet d'éviter le processus potentiellement difficile de fusion des autorités de réglementation elles-mêmes. Les nouvelles règles de l'UE sur la relation entre les autorités nationales de la concurrence et la Commission de l'UE sont un bon exemple : les entreprises n'ont qu'un seul interlocuteur même si les autorités nationales subsistent. La Norvège s'est orientée dans cette direction grâce à un site Internet conjoint développé par toutes les agences de supervision responsables de la santé, de la sécurité, des conditions de travail et de l'environnement du secteur non maritime.

## **Les pouvoirs permettant d'assurer une réglementation de grande qualité**

### **Il serait utile de procéder à un examen des pouvoirs des *tilsyn* dans le contexte des autres propositions de modification les concernant**

On entend par « pouvoirs » les droits conférés par la loi aux autorités de réglementation : inspection, attribution de licences, autorisation ou établissement des prix. La situation varie d'un pays de l'OCDE à l'autre.

Les *tilsyn* économiques ont le pouvoir de faire appliquer les règlements économiques comme l'octroi de licences. Les pouvoirs d'autres *tilsyn* portent sur des aspects comme

l'application des normes de sécurité (en matière de transport et de santé par exemple). Les pouvoirs de certaines tilsyn sont définis de manière moins précise par rapport à leurs objectifs, et peuvent inclure l'élaboration de règlements mais aussi leur mise à exécution (comme dans le cas de la direction des pétroles et du Comité pour la santé). La plupart des pouvoirs des tilsyn s'articulent autour des trois catégories suivantes :

Le *pouvoir décisionnel* permet de formuler des règles générales qui s'appliqueront par la suite aux cas correspondant à la situation visée par ces règles. Il est habituellement attribué à une autorité politique responsable comme un ministère. Les tilsyn ont actuellement certains pouvoirs pour créer des règles subsidiaires (c'est-à-dire qui ne relèvent pas de la législation primaire). En acquérant plus d'indépendance, elles perdraient probablement beaucoup de leurs pouvoirs sinon la totalité. Il est donc primordial d'adopter une approche pragmatique : chaque fois que possible, il faudrait continuer de mettre à profit les compétences sectorielles de la tilsyn en matière de formulation de règles. Autre solution – qui n'a pas le mérite d'être aussi transparente – chaque décision de la tilsyn, qu'il s'agisse d'une sanction ou d'une licence, pourrait dans les faits contribuer à « l'élaboration » de la loi en créant des précédents juridiques.

Les autorités de réglementation ont rarement le *pouvoir de régler des litiges* car l'établissement d'un règlement s'effectue séparément par rapport au droit civil en vigueur qui, lui, est censé régler ce type de problèmes. On peut par conséquent se demander ce qu'il en est pour la Norvège où le recours aux tribunaux est peu fréquent. Certaines commissions spécialement chargées des plaintes ont été établies (par exemple pour la banque et l'assurance). Augmenter le pouvoir des tilsyn pour régler des litiges éviterait de devoir créer des organismes *ad hoc* de ce type, et serait plus efficace puisque ces autorités sont les mieux placées pour trouver un accord entre les différentes parties. Plus efficace, la résolution de conflits encouragerait la confiance dans le système de réglementation.

Les tilsyn disposent d'un large *pouvoir d'imposition de sanctions*, ce qui est indispensable dans une société qui ne recourt pas très fréquemment aux tribunaux. Toutefois, si les tilsyn conservent une partie de leur pouvoir d'établissement de règles, le problème de leur impartialité pourrait se poser.

**Il est important de maximiser la qualité du pouvoir de réglementation, d'où la nécessité de soumettre à évaluation les autorités de réglementation ainsi que les règles**

La qualité de la réglementation n'est pas seulement une question d'élaboration des règles en général. Il est tout aussi important d'appliquer des principes de qualité aux régulateurs eux-mêmes. Les exigences formulées dans la *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* de 1995 peuvent être appliquées au régulateur lui-même, dans le cadre d'une évaluation *ex post*, comme à chaque réglementation, à l'occasion d'une évaluation *ex ante*, y compris par le biais d'une analyse d'impact de la réglementation (AIR). À cet égard, les principales questions qui se posent sont les suivantes :

- Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ?
- La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?
- La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?
- Toutes les parties intéressées ont-elles la possibilité de faire connaître leurs vues ?
- Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?

L'accès à l'information est un élément clé du processus décisionnel qui évalue les avantages et les coûts mais aussi la répartition des effets. Le pouvoir de mener à bien des enquêtes et des investigations est essentiel. L'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des services financiers (BISC) disposent de vastes pouvoirs d'investigation, ce qui est moins vrai pour les autres tilsyn.

La transparence permet aux parties concernées de comprendre le processus décisionnel des tilsyn. Elle peut servir à renforcer l'indépendance de ces autorités car toute institution risque de s'enliser dans ses propres habitudes. Elle permet aussi de promouvoir la confiance puisqu'elle réduit la probabilité, pour les parties concernées, de remettre les décisions en question. Le principe de transparence va au-delà du principe de publication (aux termes duquel seul le texte final des décisions est mis à disposition). Les autorités norvégienne de réglementation ont pris des dispositions pour respecter ce principe, notamment en précisant les points sur lesquels leur attention avait été attirée lors de réunions informelles avec des ministères, des entreprises, et des organisations non gouvernementales.

La clarté de la prise de décision est une exigence fondamentale en matière de qualité des règlements, particulièrement pour les sujets techniques. À elle seule, la transparence n'est pas forcément suffisante : les décisions des autorités de réglementation économique elles-mêmes ne sont pas forcément simples à comprendre. Expliquer les décisions est essentiel pour s'assurer du soutien public en faveur des actions de réglementation, ce qui passe, par exemple, par l'organisation d'audiences publiques, la diffusion de rapports et la bonne conception de sites Internet. Comparée à d'autres pays de l'OCDE, la Norvège s'en sort plutôt bien.

La cohérence et la prévisibilité sont une autre composante clé de la qualité des règlements. Elles permettent de répondre aux besoins des parties concernées pour lesquelles ces réglementations ont été conçues à l'origine. À cet égard, le régime juridique joue un rôle primordial. Dans un régime de droit de tradition romano-germanique (comme en Norvège), les autorités de réglementation doivent chercher à se conformer autant que possible aux règles générales fixées par les lois et règlements (même si cette procédure ne convient pas réellement aux situations de mutation technologique rapide). Les tilsyn établies de longue date semblent bien fonctionner sur ce point.

La garantie d'une procédure régulière et la consultation des parties prenantes sont nécessaires pour instaurer la confiance, particulièrement chez les nouveaux opérateurs, sous réserve que les procédures informelles auxquelles participent les opérateurs établis soient bien ancrées. Respecter les droits procéduraux des protagonistes est également indispensable au renforcement de la confiance. En l'occurrence, les traditions de dialogue de la Norvège se révèlent très utiles.

Enfin et surtout : l'application et le respect des règlements. En Norvège, les choses sont généralement facilitées par les homologations accordées par les tilsyn et par les procédures qu'elles appliquent pour prendre les décisions auxquelles les opérateurs doivent se conformer. Les inspections constituent une autre approche. Les demandes – redondantes mais légitimes en termes de respect de la réglementation – pour obtenir une licence ou concernant un autre sujet peuvent devenir très problématiques pour les opérateurs. De surcroît, il serait possible d'aider les tilsyn à promouvoir le respect des règlements en leur rendant l'accès direct aux tribunaux plus aisé (par exemple en leur donnant la capacité de porter les affaires elles-mêmes devant la justice et de faire appel des décisions de justice). Pour cela, un régulateur doit posséder une personnalité juridique (formule qui existe pour

certaines autorités de réglementation dans d'autres pays, mais pas en Norvège). La Norvège ne devrait pas négliger cette possibilité.

### **Actions envisageables : les pouvoirs des tilsyn devraient être réexaminés et clarifiés**

Les pouvoirs des tilsyn devraient être soumis à un réexamen et clarifiés. Par exemple, si elles ne peuvent pas exercer directement le pouvoir de formuler des règles, elles pourraient être dotées de la capacité de proposer une règle qui prendrait effet après avoir été avalisée par leur instance politique de tutelle. D'une manière générale, il semble que la qualité de ses réglementations soit satisfaisante mais la Norvège pourrait envisager de faire encore un effort pour satisfaire aux normes internationales les plus rigoureuses et élaborer un ensemble de pratiques exemplaires. Ce processus est déjà engagé dans d'autres pays (encadré 26).

#### **Encadré 26. Pratiques exemplaires en matière de régulation des services d'utilité publique, et régulateurs économiques au Royaume-Uni et en Australie**

Après avoir passé en revue les régulateurs économiques existant au Royaume-Uni, le Groupe d'études pour l'amélioration de la réglementation a formulé 5 recommandations :

1. Les plans d'entreprise annuels des régulateurs devraient hiérarchiser clairement les priorités parmi les différents objectifs et expliquer comment les décisions sont liées aux objectifs.
2. Les régulateurs devraient être tenus de fournir des évaluations des coûts-avantages des propositions pouvant avoir un impact important sur les entreprises.
3. Les instances dirigeantes des autorités de la réglementation devraient inclure des membres exécutifs et des membres non exécutifs, nommés pour leurs compétences spécialisées et non parce qu'ils représentent tel ou tel groupe d'intérêt.
4. Les régulateurs doivent encourager la consultation.
5. Les régulateurs devraient mettre en place un programme d'examen des secteurs du marché pour supprimer le contrôle des prix et abolir les clauses périmées relatives aux licences.

En Australie, l'Office of Water Management a répertorié 9 principes applicables à la réglementation fondée sur des pratiques exemplaires : communication, consultation, cohérence, prévisibilité, flexibilité, indépendance, efficacité et efficience, obligation de rendre des comptes et transparence. La mise en pratique de ces principes doit s'accompagner d'une stratégie menée à l'échelle du gouvernement tout entier, d'une limitation du nombre d'organismes de réglementation et de l'harmonisation de leurs approches. Un Groupe d'études sur la gouvernance a été créé le 14 novembre 2002 pour examiner les modalités de gouvernance appliquées par les établissements publics du Commonwealth et les titulaires d'une charge, afin de mettre au point un grand modèle de référence des principes de gouvernance.

## **Évaluation des performances des régulateurs indépendants**

### **Nécessaire à la responsabilisation des régulateurs indépendants, l'évaluation de performances n'en est pas moins une tâche complexe**

Les évaluations de performances contribuent à la qualité du système de réglementation dans son ensemble, en permettant de déterminer les ajustements à y apporter à la lumière des résultats obtenus, et en promouvant l'harmonisation des règles via l'utilisation

d'instruments d'évaluation communs. Elles jouent également un rôle vital s'agissant de l'obligation de rendre des comptes à propos des dépenses et résultats dans les cas où les autorités de réglementation sont indépendantes. L'action des régulateurs a-t-elle été efficace et a-t-elle produit les résultats escomptés? Mais l'évaluation des performances est une tâche complexe qui, théoriquement, se compose d'une phase *ex ante* et d'une phase *ex post*. Au cours de la première phase, on utilise l'AIR pour évaluer les nouvelles règles. Dans la seconde, on passe à nouveau en revue les objectifs des autorités de réglementation pour déterminer dans quelle mesure ils ont été atteints. Comme il n'est pas toujours possible de procéder à un AIR *ex ante*, l'évaluation *ex post* constitue la principale méthode.

Les trois piliers sur lesquels repose l'évaluation des performances peuvent être définis comme suit :

- Évaluation financière : vérifier que l'utilisation des fonds est conforme aux règles (cette mission est habituellement confiée au Bureau du vérificateur général).
- Examen juridique : vérifier que les décisions prises sont conformes à la loi.
- Examen plus large pour déterminer si les deniers publics ont été utilisés de façon rationnelle.

L'évaluation au sens large peut être menée de différentes façons : autoévaluation, évaluation par le ministère de tutelle, par la Bureau du vérificateur général ou évaluation indépendante par des universitaires. Aucune évaluation efficace n'est possible si les objectifs fixés à l'autorité de réglementation n'ont pas été clairement définis. Ils sont habituellement fixés par la loi et figurent dans l'exposé de la mission de l'autorité de la réglementation. Il peut arriver qu'une autorité se voie confier des objectifs multiples mais antagonistes (des objectifs sociaux et des objectifs d'efficience, par exemple). Devoir atteindre des objectifs multiples constitue un véritable défi, aussi est-il préférable de n'attribuer que des objectifs uniques. Lorsqu'il n'est pas possible d'éviter la multiplicité, il convient de hiérarchiser les objectifs par voie législative (autrement dit de les pondérer) pour alléger la charge d'évaluation mais aussi pour rendre la tâche quotidienne de l'autorité de réglementation plus facile et plus efficiente. L'évaluation des objectifs externes peut être complétée par une évaluation des processus internes (par exemple la rapidité de prise de décision). Les insuffisances des processus internes justifient une réforme. Mais les insuffisances dans la réalisation des objectifs externes ne sont pas forcément imputables à l'autorité de réglementation uniquement (les objectifs définis peuvent être irréalistes, par exemple). Pour évaluer les performances de ces autorités, il importe d'adopter une approche prudente offrant les garanties d'une procédure régulière.

### **En Norvège, les pratiques actuelles accordent un rôle important au Bureau du vérificateur général**

En Norvège, le Bureau du vérificateur général est responsable de l'évaluation des performances du secteur public au sens large. Ce dispositif est ancien puisqu'il remonte au tout début des années 70. La dotation en personnel du Bureau du vérificateur général témoigne de la nécessité d'assurer ce travail qui suit un plan précis, allant du lancement du projet et d'une étude de faisabilité jusqu'au plan de suivi et au rapport final au Parlement, en passant par l'analyse principale et le travail d'après vérification. Depuis 1966, presque toutes les agences mentionnées dans le présent rapport ou organismes qui les ont précédées ont été évalués (encadré 27). Constat intéressant : ces évaluations confirment le problème des conflits d'objectifs dans le domaine de la sécurité.

**Encadré 27. Les évaluations récentes effectuées par le Bureau du vérificateur général à propos des tilsyn (1996-2001) (suite)**

**L'Autorité de maîtrise de la pollution**

Le Bureau du vérificateur général a réalisé un audit technique détaillé des suites données à la Convention OSPAR dans la réglementation norvégienne applicable aux activités industrielles, à la gestion des eaux usées et à l'agriculture, où l'Autorité de maîtrise de la pollution est l'un des principaux acteurs. Lors de cet audit, le Bureau du vérificateur général a examiné les pratiques et dispensé quelques conseils pour des changements progressifs destinés à améliorer les performances mais n'a pas mis au jour d'insuffisances majeures.

Les ministères de tutelle mènent également des évaluations. Le ministre du Travail et de l'Administration publique a étudié « la gouvernance institutionnelle » dans son ensemble. Des évaluations indépendantes ont également été réalisées par des universitaires. Dans la plupart des cas, elles concernaient des secteurs ayant un impact économique important, en particulier l'électricité et les compagnies aériennes.

**Actions envisageables : il serait utile de disposer d'informations sur les performances qui soient à la fois plus cohérentes et recueillies de manière systématique**

En matière de transparence et d'accès à l'information, la Norvège obtient de bons résultats, mais la production de données quantitatives se prêtant à la comparaison au fil du temps et l'utilisation des normes internationales d'information pourraient être intensifiées et faire l'objet de communications régulières. Cela faciliterait l'évaluation comparative, méthode qui semble gagner du terrain à l'échelle de l'Europe tout entière. Les paramètres des processus internes, comme les délais de prise de décision, pourraient également être enregistrés en permanence dans les différentes agences. Il peut aussi se révéler nécessaire de recueillir des informations de manière ponctuelle dans les domaines où des insuffisances sont susceptibles d'exister, par le biais de rapports commandés publiquement par un ministre ou par le Parlement.

### Encadré 27. **Les évaluations récentes effectuées par le Bureau du vérificateur général à propos des tilsyn (1996-2001)**

#### **L'Inspection du travail**

Selon un audit de performances mené en 1999-2000, l'Inspection du travail a utilisé moins de ressources que prévu pour effectuer sa mission. En dépit d'un certain nombre d'années de travail sur les méthodes et les outils, aucune ligne directrice commune n'a été élaborée quant à la manière de les mettre en œuvre. Une partie des lignes directrices élaborées dans certains secteurs n'ont pas été suivies par les antennes locales. Des défauts dans les procédures de passation des marchés publics ont également été décelés en 2001.

De plus, les problèmes de coordination ont été relevés dans les domaines de la santé et de la sécurité. Un rapport de 2002 publié par le Bureau du vérificateur général souligne qu'une grande incertitude subsiste quant aux chiffres fournis par les autorités environnementales sur les émissions de produits chimiques considérés comme un risque pour la santé et l'environnement. Les inspecteurs du travail ne savaient pas quels produits chimiques dangereux étaient utilisés sur les lieux de travail et le service d'inspection de l'agriculture a rarement contrôlé l'utilisation des produits chimiques.

#### **L'Administration de l'aviation civile**

L'Administration de l'aviation civile a été critiquée pour l'insuffisance de sa gestion budgétaire, la médiocrité de son contrôle des coûts et sa sous-estimation des défis informatiques à relever (1999-2000). (L'agence en question ici est l'ancien organisme de supervision des aéroports publics et du contrôle du trafic aérien, réorganisé sous le nom d'Avinor. L'évaluation dont il est question ici concerne cet organisme et non l'Autorité de l'aviation civile créée en 2000). L'aménagement d'un nouvel aéroport à Gardermoen en 1990 et la nouvelle ligne de chemin de fer à grande vitesse ont également fait l'objet d'une vérification. Ils sont cités comme des cas d'école dans le cadre de l'évaluation des performances diffusée par le Bureau du vérificateur général. L'inspecteur a vérifié si l'Administration de l'aviation civile et la Société des chemins de fer avaient ou non inclus dans leurs lignes directrices internes les spécifications d'une analyse coût-avantages, comme critères d'évaluation en cas de vérification. Ces critères de « second rang » existaient bien. Ils ont donc été utilisés pour savoir si les deux autorités s'y étaient conformées.

#### **La Direction des routes et de l'infrastructure publiques**

La Direction des routes et de l'infrastructure publiques a été critiquée pour l'insuffisance de son assurance qualité dans la planification de l'aménagement d'une liaison entre le continent et l'île de Mageroya (Cap Nord). Lors de l'évaluation des performances, il a été constaté que les ressources de gestion n'avaient pas été suffisantes pour assurer le suivi de certains projets de routes à péage (1999).

#### **Le Comité de la santé**

L'audit a révélé des failles dans les procédures de gestion des plaintes et a soulevé plusieurs problèmes quant à savoir si un certain nombre de méthodes de travail s'étaient vu accorder la priorité adéquate, et si un niveau suffisant de protection juridique avait été garanti aux personnes concernées.

#### **La fonction de réseau sur le marché de l'électricité**

Selon l'évaluation, le modèle de réglementation constitue l'instrument approprié pour augmenter l'efficacité de la fonction de réseau et faire baisser les tarifs pour les abonnés tout en les rationalisant. Toutefois, le Bureau du vérificateur général a indiqué que les données étaient insuffisantes pour en tirer des conclusions solides.

## Conclusions

Le vaste réseau des *tilsyn* s'est développé sans grande difficulté et d'une manière générale, il s'acquitte fort bien des tâches techniques. Il évolue rapidement et affiche une bonne capacité d'adaptation. La qualité des pratiques de réglementation se reflète au travers de l'expertise technique, du consensus social, de la consultation publique et de la transparence. Toutefois, les réformes menées jusqu'à présent n'ont été que partielles et effectuées au coup par coup. Il conviendrait de situer ce système dans une perspective gouvernementale « globale ». Par ailleurs, la notion d'indépendance des *tilsyn* n'est pas clairement définie, et les relations que ces autorités entretiennent avec le pouvoir politique ne sont pas ce qu'elles devraient être. Le Livre blanc publié en 2003 par le gouvernement définit justement un cadre d'action dont de nombreux aspects sont repris dans le présent rapport.

### **Recommandations à l'intention des pouvoirs publics**

#### **1. Renforcer l'indépendance et l'autorité des *tilsyn***

Les modalités permettant d'assurer l'indépendance des *tilsyn* semblent être en relative contradiction avec les pratiques internationales en vigueur, principalement dans le cas des industries de réseaux, du secteur des services financiers et de l'autorité de la concurrence. Le fait que les *tilsyn* puissent faire appel des décisions du ministre et recevoir des instructions directement de leur ministère de tutelle ne passe pas inaperçu dans le contexte international. Ces spécificités ont été clairement identifiées dans le Livre blanc de 2003. Toutefois, d'autres caractéristiques de la structure de gouvernance des *tilsyn* pourraient également être simplifiées, en particulier le processus de désignation de leurs dirigeants et leur structure de direction. Le fait que les directeurs de certains *tilsyn* bénéficient d'un mandat de durée illimitée est aussi un trait singulier. Cette singularité risque d'entraîner une certaine rigidité alors même que l'indépendance de la prise de décision ne serait pas garantie solidement. Dans bien d'autres pays, on a souvent préféré instituer un collège de Commissaires et en renouveler les membres au fur et à mesure.

#### **2. Clarifier le cadre institutionnel et la responsabilité fonctionnelle**

Le chevauchement des responsabilités entre plusieurs *tilsyn* et l'incompatibilité entre les objectifs fixés à une même agence ont brouillé la visibilité du cadre institutionnel, particulièrement dans le domaine de la sécurité. Les agences de supervision indépendantes ont besoin d'objectifs clairs et précis pour mener à bien leurs missions et rendre compte de leurs résultats. Dans certains cas, cela nécessite de reconsidérer le partage des responsabilités entre les agences afin d'améliorer la conception sur le plan horizontal et de la rendre compatible avec une plus grande indépendance. Le Livre blanc de 2003 a fait un certain nombre de propositions à cet égard, lesquelles, en tenant compte des contraintes institutionnelles existantes, permettent d'améliorer la situation de manière significative.

#### **3. Renforcer le cadre de responsabilité**

Il ne saurait y avoir de renforcement de l'indépendance sans renforcement de l'obligation de rendre des comptes. La création d'organismes totalement indépendants pourrait susciter des craintes légitimes quant à leur responsabilité. Pour que les organismes de supervision soient efficaces et véritablement indépendants par rapport à des interventions politiques immédiates, il faut instituer un dialogue qui leur permettra de répondre aux attentes à leur égard.

La notion d'obligation de rendre des comptes est relativement difficile à traduire dans le contexte de la Norvège où c'est la notion de responsabilité ministérielle qui prévaut. Toutefois, la possibilité d'instituer des audiences parlementaires et de créer un dialogue avec le public permettrait de renforcer la responsabilité des organismes de supervision. Dans certains autres pays, les organismes de supervision les plus indépendants ont la possibilité de présenter un rapport et de donner des explications sur leur conduite et le bien fondé de leurs décisions aux autorités élues, à intervalles réguliers, par exemple une fois par an pour un rapport au Parlement. Par ailleurs, il conviendrait d'augmenter et d'étoffer les ressources parlementaires consacrées à la surveillance et au suivi de cette obligation de rapport en proportion de la tâche.

#### **4. Surveiller les performances des tilsyn**

La Norvège dispose d'outils d'évaluation des performances mais ceux-ci devraient être utilisés à plus grande échelle et à intervalles réguliers pour que les institutions norvégiennes gagnent davantage d'indépendance. Pour effectuer cette évaluation, on pourrait avoir largement recours aux comparaisons internationales avec des pays analogues. Pour des besoins de cette évaluation, il faudrait disposer d'un plus grand nombre de données, en particulier des données quantitatives sur les résultats des marchés et les performances économiques. Par ailleurs, l'évaluation des performances peut résulter de démarches indépendantes, soit sous forme de recherches universitaires, soit comme fruit d'initiatives parlementaires. L'indépendance des experts assurant la surveillance est cruciale, qu'il s'agisse du financement de la recherche universitaire, ou de l'impartialité des conseils dispensés, comme c'est le cas pour le Bureau du vérificateur général.

#### ***Établir un recueil de pratiques exemplaires pour accompagner le suivi des performances***

La Norvège pourrait établir un recueil de pratiques exemplaires pour accompagner le suivi des performances de manière à engager un processus d'amélioration permanente de celles-ci. Ce recueil pourrait aussi contribuer à faire accepter la notion d'indépendance accrue dans la mesure où des règles définiraient un cadre précis délimitant les modalités d'exercice du pouvoir. Ce recueil serait également utile en tant qu'ouvrage de référence et pourrait contribuer au maintien des orientations stratégiques à long terme. Mais comme il faut éviter de rendre la pratique plus rigide et de freiner les évolutions, il devrait être réexaminé périodiquement (tous les cinq ans, par exemple).



## APPENDICE I

Tableau 1.1. Réforme de la réglementation sectorielle en Norvège

Secteur	Principal cadre législatif/réglementaire	Réformes récentes ou en cours	Réglementation des prix	Réglementation des entrées/sorties du marché	Autres réglementations pouvant affecter la concurrence
Télécommunications	La loi du 23 juin 1995 sur les télécoms fixe des règles et principes généraux pour toutes les activités de ce secteur. La loi ne s'applique ni à la diffusion ni à la retransmission de programmes sur les réseaux de radio ou de télévision. La loi sur les télécoms a été amendée plusieurs fois depuis 1995.	<p>En février 2001, des amendements ont été apportés au règlement n° 1259 du 5 décembre 1997 concernant les réseaux et services des télécommunications publics, si bien que l'opérateur en place Telenor a été contraint de céder l'accès à ses réseaux à d'autres entreprises. L'Autorité des télécommunications évalue actuellement les prix et conditions des accords passés par Telenor avec les acheteurs de services d'accès.</p> <p>Le ministère des Transports et des Communications prépare une nouvelle loi sur les communications électroniques. Celle-ci fera partie de l'intégration du paquet « télécommunications » de l'UE. Une nouvelle loi a été soumise au Parlement en février 2003, et devrait être promulguée en juillet 2003.</p> <p>En ce qui concerne les 3G/UMTS, l'introduction des services 3G sur le marché norvégien sera sans doute retardée. L'état d'avancement du déploiement du réseau UMTS en Norvège et le besoin de modifications du cadre général de réglementation pour l'UMTS ou les licences accordées sont traités dans le Livre blanc de 2003 soumis au Parlement (Storting). Il est suggéré dans le Livre blanc d'autoriser plus largement le partage du réseau.</p>	<p>Le plafonnement actuel des prix est valable jusqu'à fin 2002.</p> <p>Le plafonnement des prix s'applique :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aux services de téléphonie publique.</li> <li>• Aux lignes louées.</li> </ul> <p>Le plafond a de nouveau été examiné en 2002 pour l'année financière suivante en vue de mettre fin à cette obligation lorsqu'une concurrence efficiente aura été instaurée.</p>	La réglementation actuelle dispose que les opérateurs en position de force sur les marchés doivent acheter une licence pour offrir des réseaux de télécommunications publics, une téléphonie publique et la fourniture de capacité de transmission. Les opérateurs qui offrent ces trois prestations mais qui ne sont pas titulaires d'une licence seront simplement enregistrés. Les fréquences du spectre électromagnétique ne peuvent pas être mises en œuvre sans l'autorisation de l'Autorité des télécommunications.	

Tableau 1.1. Réforme de la réglementation sectorielle en Norvège (suite)

Secteur	Principal cadre législatif/réglementaire	Réformes récentes ou en cours	Réglementation des prix	Réglementation des entrées/sorties du marché	Autres réglementations pouvant affecter la concurrence
Électricité	<p>La loi de 1990 sur l'énergie instaure le cadre d'organisation du réseau de fourniture d'énergie. Elle encourage la concurrence dans le cadre de la production et du négoce de l'électricité. Aux termes de cette loi, le ministère du Pétrole et de l'Énergie et la direction des ressources hydrauliques et énergétiques norvégiennes fixent des règlements plus détaillés.</p> <p>Les autorités responsables de l'énergie suivent de près l'évolution du marché.</p>	<p>Durant les 10 ans qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi sur l'énergie de 1990, la concurrence pour la production et le négoce d'énergie s'est ajustée et les activités du monopole ont été réglementées dans le détail. (Pour s'assurer que les visées de cette loi seront satisfaites dans l'avenir, certains amendements lui ont été apportés et sont entrés en vigueur en 2002.)</p>	<p>La Direction des ressources hydrauliques et énergétiques norvégiennes fixe un <i>price cap</i> à chaque entreprise de réseau. Ce <i>price cap</i> tient compte des facteurs influant sur les coûts dans la zone desservie, comme le climat, la topographie et les modes de peuplement. Les revenus de l'entreprise, qui dépendent des tarifs « timbre-poste », ne peuvent dépasser un montant prédéterminé. Ce système a pour but de s'assurer que les industries de réseau ne puissent s'approprier de rentes excessives sur les services pour lesquels elles sont en situation de monopole, et que les clients bénéficient des réductions de coût.</p> <p>L'Administration des ressources hydrauliques et énergétiques détermine le cadre dans lequel la structure tarifaire doit être établie.</p>	<p>Pour la plupart des décisions à prendre en vertu de la loi sur l'énergie, l'autorité est déléguée à la direction des ressources hydrauliques et énergétiques norvégiennes. Les licences les plus importantes sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• autorisation de construction et exploitation locales de lignes de 22 kV ou moins,</li> <li>• autorisations de construction et exploitation de centrales électriques, postes de transformation et lignes de plus de 22 kV,</li> <li>• licences commerciales pour toutes les entreprises chargées du négoce de l'électricité ou qui peuvent être en situation de monopole.</li> </ul> <p>Les autorisations « locales » exigent des entreprises qui les détiennent de fournir l'électricité aux clients dans leur zone de desserte. La qualité de la fourniture d'énergie peut être réglementée.</p>	<p>La législation en matière de concurrence définit le cadre juridique dont relèvent les entreprises du marché de l'énergie exposées à la concurrence.</p>
Gaz naturel – Possibilité d'exporter le gaz des gisements offshore, étant donné que ce combustible est très peu utilisé en Norvège	<p>Loi n° 72 du 29 novembre 1996 concernant les activités pétrolières et réglementations découlant de cette loi.</p>	<p>Dissolution du consortium GFU. Création de Gassco, société d'État qui gère de manière neutre l'ensemble du réseau. Mise en œuvre de la directive sur le gaz. Le ministère travaille actuellement sur de nouveaux principes destinés à régir l'accès à l'infrastructure de transport du gaz et la tarification.</p>	<p>La tarification de l'infrastructure de transport du gaz depuis les gisements offshore est réglementée.</p>	<p>Le ministre accorde des permis et des licences, par exemple pour la prospection, l'extraction et le transport du pétrole.</p>	

Tableau 1.1. Réforme de la réglementation sectorielle en Norvège (suite)

Secteur	Principal cadre législatif/réglementaire	Réformes récentes ou en cours	Réglementation des prix	Réglementation des entrées/sorties du marché	Autres réglementations pouvant affecter la concurrence
Assurance	<p>Loi n° 39 du 10 juin 1988 relative aux activités des compagnies d'assurance et réglementations découlant de cette loi.</p> <p>Loi n° 40 du 10 juin 1988 relative aux activités de financement et aux institutions financières.</p>	<p>La législation a été révisée en 1993-1994 par suite de la signature de l'accord sur l'EEE.</p> <p>Une proposition de nouvelle législation sur l'assurance-vie a été soumise en 2001 (Rapports officiels norvégiens NOU 2001 : 24). La proposition porte principalement sur l'assurance retraite collective. L'objectif est d'inclure la nouvelle réglementation dans la loi n° 39 du 10 juin 1988 sur les activités des compagnies d'assurance. Cette réglementation doit entrer en vigueur en 2004.</p> <p>De plus, il existe une proposition de nouvelle législation sur les établissements financiers (Rapports officiels norvégiens NOU 2001 : 23). La proposition fixe un certain nombre de règles générales pour les activités des établissements financiers.</p>	<p>Dans la législation norvégienne, il n'existe pas de réglementation directe des tarifs d'assurances.</p> <p>Les autorités peuvent toutefois interdire l'application de primes d'assurances qui ne sont pas satisfaisantes ou qui dépassent les limites du raisonnable.</p>	<p>Une compagnie d'assurance norvégienne ne peut exercer ses activités sans autorisation.</p> <p>Toutefois, l'autorisation doit être accordée sauf s'il existe des raisons de penser que :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'entreprise ne satisfait pas aux exigences fixées par ou découlant de la loi,</li> <li>2. le capital initial est hors de proportion avec l'activité prévue, ou que</li> <li>3. l'autorisation porte préjudice sous d'autres formes aux titulaires de police au niveau individuel ou collectif.</li> </ol> <p>Les compagnies d'assurance dont le siège se trouve dans un autre État de l'espace économique européen peuvent créer une antenne en Norvège ou opérer sur une base transfrontalière.</p> <p>Dans ces cas, les directives européennes relatives à l'assurance sont d'application.</p>	

Tableau 1.1. Réforme de la réglementation sectorielle en Norvège (suite)

Secteur	Principal cadre législatif/réglementaire	Réformes récentes ou en cours	Réglementation des prix	Réglementation des entrées/sorties du marché	Autres réglementations pouvant affecter la concurrence
Chemins de fer	Loi de 1993 sur l'aménagement et l'exploitation des chemins de fer, y compris les tramways, les métropolitains, les trains de banlieue, etc. (Loi sur les chemins de fer), et réglementation de la répartition de la capacité de l'infrastructure des transports ferroviaires, et application de redevances d'utilisation du réseau ferroviaire national. Ces mesures correspondent à la mise en œuvre des directives 91/440/EEC et 95/19/EEC réglementant les droits d'accès au réseau ferroviaire national et l'affectation de sillons aux entreprises du secteur.	À partir de juillet 2002 la société mère du groupe NSB a été transformée en SARL mais l'État par l'intermédiaire du ministère des Transports et Communications est toujours propriétaire de la totalité du matériel. (La société mère du groupe NSB était auparavant régie par sa propre loi parlementaire de sorte que les employés pouvaient conserver leurs droits en qualité de fonctionnaires. Le 1 <sup>er</sup> janvier 2003, NSB a cédé à l'État la propriété du train express de liaison avec l'aéroport. En 2003, la Norvège a libéralisé le transport ferroviaire de fret sur son réseau national. En 2004, elle ouvrira le transport de voyageurs à la concurrence dans certaines régions en mettant aux enchères des contrats de service public.	Le montant de la redevance est fixé chaque année par le Parlement en fonction des principes de la tarification au coût marginal en vertu desquels les coûts externes sont internalisés. Pour respecter l'objectif de concurrence sur un pied d'égalité entre les différents modes de transport, le montant de la redevance est réduit à l'optimum de second rang, les modes en concurrence avec le chemin de fer ne payant pas leurs coûts externes. Pour effectuer ces calculs, les modes de transport de référence sont le bus pour le transport des voyageurs, et le camion pour le transport de fret.  Pour emprunter la nouvelle ligne reliant la gare centrale d'Oslo à l'aéroport, une redevance supplémentaire est appliquée. Ce supplément est destiné à couvrir en partie les coûts d'investissement.	La Direction des transports ferroviaires accorde des autorisations pour l'exploitation des infrastructures, le contrôle du trafic et les services du transport ferroviaire, et octroie notamment des licences aux entreprises du secteur qui fournissent des services de transport internationaux, comme ceux figurant dans la directive 91/440/EEC.	Les sillons ferroviaires doivent être attribués de manière honnête et non discriminatoire afin d'utiliser de façon efficace et optimale l'infrastructure. L'Administration des chemins de fer norvégiens (qui gère l'infrastructure) est l'organisme chargé d'attribuer les capacités d'infrastructure du réseau national.  L'Inspection des chemins de fer norvégiens délivre des homologations de sécurité.

Tableau 1.1. Réforme de la réglementation sectorielle en Norvège (suite)

Secteur	Principal cadre législatif/réglementaire	Réformes récentes ou en cours	Réglementation des prix	Réglementation des entrées/sorties du marché	Autres réglementations pouvant affecter la concurrence
Transport aérien	<p>Loi n° 101 du 11 juin 1993 concernant l'aviation (loi sur l'aviation) et réglementations découlant de cette loi.</p> <p>Réglementations européennes (notamment les règlements du Conseil 2407/92, 2408/92 et 2409/92) mises en œuvre sous forme de réglementations norvégiennes conformément à l'accord EEE.</p> <p>Le 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'Administration de l'aviation civile norvégienne (CAA) a été dissociée du Service de la circulation aérienne et des aéroports de Norvège (NATAM) pour dissocier formellement les fonctions de réglementation de celles de prestation de service par l'entreprise d'État propriétaire de l'infrastructure. Le NATAM a été transformée en société anonyme à capitaux publics en 2003</p>	<p>Entre 1994 et 1997, à la suite de la mise en œuvre des réglementations communautaires, le marché de l'aviation norvégien s'est peu à peu ouvert à la concurrence.</p> <p>L'accès aux lignes intérieures et aux lignes de la zone UE/EEE est maintenant accordé à toutes les compagnies aériennes munies d'une licence communautaire.</p>	<p>Les tarifs du marché ne sont pas réglementés, mais les prix sont surveillés par l'Autorité de la concurrence norvégienne.</p> <p>Les prix sur les services d'escale sont surveillés par la CAA</p>	<p>L'accès au marché des vols non réguliers est régi par un système de licences.</p> <p>En ce qui concerne le marché des vols réguliers :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Des licences sont exigées pour la prestation de services intérieure ou dans la zone UE/EEE.</li> <li>2) Des concessions et des accords bilatéraux réglementent l'accès aux marchés internationaux.</li> </ol>	<p>Depuis le 1<sup>er</sup> août 2002, les transporteurs ne sont plus autorisés à accorder de points « grands voyageurs » pour les vols intérieurs. Des obligations de service public ont été imposées sur de nombreuses lignes régionales (cf. règlement (CEE) n° 2408/92), ce qui limite l'accès à chaque ligne à un seul transporteur pour une période de trois ans.</p>

## APPENDICE II

Tableau 1.2. Impacts éventuels de la réforme de la réglementation en Norvège

Secteur	Structure du secteur et concurrence	Bénéfices sectoriels	Impact sur la production, les prix et les prix relatifs	Impact sur la qualité et la fiabilité des services et sur le service universel	Impact sur les salaires sectoriels et l'emploi	Efficience : productivité et coûts
Télécommunications	<p>En 2001, la part de marché de Telenor dans la téléphonie fixe était de 81 % et de 88.5 % lorsque l'on inclut les redevances fixes. L'opérateur détenait une part de 71 % sur le marché des communications internationales. Dans la téléphonie mobile, la part de marché de Telenor était de 65 %, celle de NetCom de 25 % et celle de Sense de 5 %. Telenor détient 72 % des parts du marché de la location de lignes et 71 % du marché de la transmission de données. Pour le marché des services Internet, le titulaire possédait 52 % de parts de marché en 2001. Sept licences ont été accordées à 4 entreprises au 31 décembre 2001. 73 fournisseurs de services publics de télécommunications, de réseaux de télécommunications publics, ou de capacité de transmission ont été enregistrés au 31 décembre 2001. Sur l'ensemble des fournisseurs titulaires d'une licence ou enregistrés, 38 étaient en activité en 2001.</p>	<p>De 1998 à 2001, les recettes provenant de la téléphonie fixe, de la téléphonie mobile, des lignes louées et de l'Internet ont augmenté de 34 %. La part de la téléphonie fixe est tombée de 64 à 50 %, alors que la part de la téléphonie mobile est passée de 28 à 39 % entre 1998 et 2001. La part des lignes louées est restée stable mais la part des recettes provenant de l'Internet est passée de 3.4 % à 5.7 %. Globalement, les marges du secteur des télécommunications ont chuté de 10 % à 4 % entre 1998 et 2001.</p>	<p>Les tarifs des opérateurs en place dans le secteur de la téléphonie fixe ont diminué continuellement dans les années 90 et, lorsqu'un nouvel opérateur de téléphonie mobile a obtenu sa licence en 1993, les tarifs des opérateurs de téléphonie mobile ont commencé à baisser, baisse qui s'est poursuivie constamment entre 1994 et 1999. En 2000 et 2001, les tarifs des opérateurs de téléphonie mobile et de lignes fixes semblent s'être stabilisés. Les tarifs d'abonnement au réseau fixe ont augmenté de 35 % entre 1997 et 2001. Le tarif moyen par minute a baissé de 29 % entre 1998 et 2001. L'introduction d'un seul tarif national pour les numéros intérieurs et une réduction considérable des tarifs internationaux sont les principales raisons de cette baisse. En moyenne, la minute de communication par portable a baissé d'environ 15 % entre 1998 et 2001.</p>	<p>Le service universel comprend des lignes PSTN et ISDN mais aussi les lignes louées de différentes catégories. Ces services s'étendent pratiquement à tout le pays. L'accès à l'Internet à haut débit n'est pas compris dans le service universel. À l'heure actuelle, environ 55 % de la population ont la possibilité de se connecter <i>via</i> l'ADSL mais seulement 10 % le font.</p>	<p>De fin 1998 à fin 2001, l'emploi dans le secteur des télécommunications a augmenté de 9 %.</p>	<p>De 98 à 2000, les recettes par salarié ont augmenté de 18 % dans le domaine de la téléphonie fixe et de la téléphonie mobile, de la capacité de transmission et de l'Internet. En prenant en considération la totalité de ces recettes, la recette par salarié a augmenté de 57 %.</p>

Tableau 1.2. Impacts éventuels de la réforme de la réglementation en Norvège (suite)

Secteur	Structure du secteur et concurrence	Bénéfices sectoriels	Impact sur la production, les prix et les prix relatifs	Impact sur la qualité et la fiabilité des services et sur le service universel	Impact sur les salaires sectoriels et l'emploi	Efficience : productivité et coûts
Électricité	Au total, 156 entreprises s'occupent de produire de l'électricité. Les dix plus grandes totalisent environ les 2/3 de la production annuelle. En tout, 178 entreprises se consacrent à la gestion et à l'exploitation du réseau, à un ou plusieurs niveaux. Quarante-deux d'entre elles sont simplement des entreprises de réseau tandis que les autres s'occupent également de la production et/ou du négoce de l'électricité. On compte 218 entreprises négociantes, dont 68 ne font pas autre chose. Le nombre d'entreprises d'électricité intégrées verticalement a baissé ces dernières années.	En 2000, le bénéfice d'exploitation des entreprises du secteur de l'électricité a été de 11.6 milliards de NOK au total, contre 10.5 milliards de NOK en 1999. Les bénéfices pour l'année 2000 ont été de 6.7 milliards de NOK, contre 5.7 milliards de NOK en 1999.	Si l'on considère toute cette période, on voit que le prix à payer par les ménages (TVA et taxe sur l'électricité incluses) est resté relativement stable depuis 1990. Toutefois, l'hiver rigoureux de 1995-1996 conjugué à un faible taux de précipitations a eu pour conséquence une forte augmentation des prix de gros puis des prix de détail de 1996 à 1997. Chaque année, entre 1997 et 2000, les précipitations ont été supérieures à la normale et la production d'hydroélectricité a été relativement élevée. Cela s'est traduit par une baisse générale des prix au cours de cette période. Toutefois, les prix ont fortement augmenté au cours de l'hiver 2002-2003		Non disponible.	La procédure de réglementation en <i>price cap</i> comporte un élément important : une obligation d'efficience de 1.5 % par an au niveau global et de 0 à 5.2 % par an au niveau individuel. Cette exigence n'oblige pas les entreprises à améliorer leur efficience mais si elles parviennent à réduire leurs coûts, leurs recettes augmentent.
Gaz naturel	La Norvège possède d'importantes ressources de gaz, et est l'un des principaux fournisseurs du reste de l'Europe. Environ 40 % des ressources de gaz sont détenues directement par l'État et le reste par 28 entreprises de l'amont gazier.	Les bénéfices sont réalisés au niveau des zones d'extraction.	Non pertinent. Le gaz norvégien est vendu sur le marché à l'exportation.	Non pertinent. Le gaz naturel est très peu utilisé dans le pays. La Norvège exporte la quasi-totalité de sa production.	Non disponible.	

Tableau 1.2. Impacts éventuels de la réforme de la réglementation en Norvège (suite)

Secteur	Structure du secteur et concurrence	Bénéfices sectoriels	Impact sur la production, les prix et les prix relatifs	Impact sur la qualité et la fiabilité des services et sur le service universel	Impact sur les salaires sectoriels et l'emploi	Efficience : productivité et coûts
Assurance	La réforme de la réglementation devrait intensifier la concurrence sur le marché de l'assurance. Cette intensification de la concurrence pourrait à son tour avoir une incidence sur la structure du secteur.		L'impact de la réforme de la réglementation sur la production, les prix et les prix relatifs est difficile à prévoir. Toutefois, l'augmentation de la concurrence peut mener à une baisse des prix.	L'objectif de la réforme de la réglementation est de rendre les produits plus transparents pour le client, ce qui pourrait se traduire par une plus grande fiabilité des compagnies d'assurance.		
Transport ferroviaire	À compter de mars 2003, la Norvège a accordé une autorisation à 4 compagnies de chemin de fer, en plus du NSB, pour fournir des services de transport ferroviaire sur le réseau national.	En 2002, l'investissement de l'État dans les services de transport de voyageurs assuré par le NSB s'est élevé à environ 1.3 milliard de NOK.	Sans objet.	Le groupe NSB est en train de renouveler entièrement son parc de matériel roulant. Grâce à ce renouvellement, l'entreprise compte accroître ses capacités et la régularité de ses services. Dans la plupart des régions du centre, l'infrastructure continuera de freiner l'augmentation de la capacité et l'amélioration de la ponctualité.	Côté opérateurs, les salaires sont axés sur le marché. Depuis 1997, le groupe NSB a diminué de 2 000 le nombre de ses salariés.	Sans objet.

## APPENDICE III

### Carte de la Norvège



Source : AIE/OCDE.

## Bibliographie

- Ministère norvégien des Finances (2001), « Guidelines for Economic Policy », *Report to the Storting*, Résumé en anglais, n° 29 (2000-2001), Oslo.
- Ministère norvégien des Finances (2001), « The Long-Term Programme 2002-2005 », *Report to the Storting*, Résumé en anglais, n° 30 (2000-2001), Oslo.
- Ministère norvégien des Finances (2001), *National Report on Economic Reforms: Product and Capital Markets, Norway*, Oslo.
- Ministère norvégien des Affaires étrangères (2002), *The Norwegian Government's European Policy Platform: Challenges, Goals and Measures*, Oslo, novembre.
- NOU (2002), « Norwegian Government Policy for Reduced and Improved State Ownership », *Livre Vert – Rapport de la Commission Royale*, Résumé en anglais, n° 22 (2001-2002), Oslo.
- OCDE (1995), *Recommandation du Conseil concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, Paris.
- OCDE (1997a), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.
- OCDE (2000), *Privatisation, Competition and Regulation*, Paris.
- OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE : Norvège*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Product Market Competition and Economic Performance », *Economic Outlook*, n° 72, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules », *Economic Outlook*, n° 72, OCDE, Paris.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2003 10 2 P) ISBN 92-64-10311-2 - n° 53098 2005

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

## NORVÈGE

### PRÉPARER L'AVENIR DÈS MAINTENANT

La Norvège est une économie dynamique et ses habitants jouissent d'un niveau de vie élevé. Elle gère ses abondantes ressources pétrolières avec beaucoup d'efficacité. Elle a pris d'importantes mesures pour réformer son secteur public, l'un des plus grands des pays de l'OCDE. Mais d'autres réformes de la réglementation sont nécessaires pour assurer la vigueur de l'économie, étant donné les facteurs qui poussent à l'augmentation des dépenses publiques et les problèmes que pose le vieillissement rapide de la population. Les réformes de la réglementation doivent viser à faire progresser la productivité du secteur public, à renforcer les performances générales de l'économie du continent et à développer une politique de la fonction réglementaire plus rationnelle et plus centralisée, notamment par la mise en place d'institutions à compétence réglementaire. Autre question essentielle en vue d'augmenter les performances : l'ampleur du secteur public. Il faut faire avancer le débat en cours sur la réduction du rôle de l'État dans la sphère marchande et l'offre de services. Le marché du travail appelle, lui aussi, des réformes qui éliminent les goulots d'étranglement de la croissance. Ce rapport montre pourquoi il faut agir dès aujourd'hui pour éviter les problèmes qui risquent de se poser plus tard.

La Norvège est l'un des nombreux pays de l'OCDE à avoir demandé à l'Organisation de procéder à l'examen général de leur pratique réglementaire et des réformes qu'ils ont entreprises. Cet examen propose, dans le contexte macroéconomique, une vue d'ensemble des efforts accomplis et des nouveaux défis à relever dans ce domaine, notamment au sujet de la qualité de la réglementation, de la politique de la concurrence et de l'ouverture des marchés. Il fait aussi le point sur les progrès réalisés dans l'application d'une pratique commerciale aux services publics, sur les réformes de l'aviation civile, ainsi que sur l'organisation du secteur hospitalier et du marché du travail. Un important chapitre, nouveau dans la collection, analyse le rôle des régulateurs dans la gouvernance des économies modernes, dans la perspective de l'examen des organes nationaux de tutelle.

La documentation de référence qui a servi à l'élaboration de ce rapport peut être consultée sur le site : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

Dans la même série :

*La réforme de la réglementation au Canada*  
*La réforme de la réglementation en Corée*  
*La réforme de la réglementation au Danemark*  
*La réforme de la réglementation en Espagne*  
*La réforme de la réglementation aux États-Unis*  
*La réforme de la réglementation en Grèce*  
*La réforme de la réglementation en Hongrie*  
*La réforme de la réglementation en Irlande*  
*La réforme de la réglementation en Italie*

*La réforme de la réglementation au Japon*  
*La réforme de la réglementation au Mexique*  
*La réforme de la réglementation en Norvège*  
*La réforme de la réglementation aux Pays-Bas*  
*La réforme de la réglementation en Pologne*  
*La réforme de la réglementation en République tchèque*  
*La réforme de la réglementation au Royaume-Uni*  
*La réforme de la réglementation en Turquie*

Le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – Synthèse* et le document d'appui en deux volumes intitulé *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation – Études sectorielles – Études thématiques*, publiés en 1997, exposent le cadre d'analyse de la réforme de la réglementation. Le rapport intitulé *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, publié en 2002, propose la première étude comparative des enseignements qui se dégagent de la réforme de la réglementation dans les différents pays.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :  
<http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264103112>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :  
<http://www.sourceocde.org/9264103112>

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

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-10311-2  
42 2003 10 2 P

