

Examens de l'OCDE de la réforme  
de la réglementation

# ROYAUME-UNI

**RESTER A LA POINTE DU PROGRÈS :  
LES DÉFIS A RELEVER**



Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

# Royaume-Uni

Rester à la pointe du progrès : les défis à relever



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

*Also available in English under the title:*

OECD Reviews of Regulatory Reform

**United Kingdom**

Challenges at the Cutting Edge

© OCDE 2002

---

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

---

## Avant-propos

**L'**Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation au Royaume-Uni s'inscrit dans la série de rapports nationaux rédigés dans le contexte du Programme de réforme de la réglementation conduit par l'OCDE, en application du mandat conféré en 1997 par les ministres des pays de l'OCDE.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation de 16 pays membres. Ces examens ont pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité de la réglementation – c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, la croissance économique et la réalisation d'importants objectifs sociaux. L'examen s'appuie sur deux instruments importants : La Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle et le Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire et mettent l'accent sur la capacité du gouvernement à gérer la réforme de la réglementation, sur la politique de la concurrence et sa mise en œuvre, sur l'ouverture des marchés, et sur la réglementation applicable à des secteurs particuliers dans le contexte de la situation macroéconomique à moyen terme.

Dans l'ensemble, les examens montrent qu'un programme de réforme de la réglementation bien structuré et efficacement mis en œuvre peut grandement contribuer à l'amélioration des performances économiques et du bien-être social. Une réforme de la réglementation efficace stimule la croissance économique, la création d'emplois, l'innovation, l'investissement et les nouveaux secteurs d'activité, et contribue également à faire baisser les prix et à élargir le choix offert aux consommateurs. Des réformes de la réglementation de grande envergure permettent d'obtenir des résultats plus rapidement que les approches fragmentaires, et elles aident les pays à s'adapter plus rapidement et plus facilement à l'évolution de la situation et à l'impact des facteurs externes. Dans le même temps, un programme de réforme équilibré doit tenir compte des préoccupations sociales. Dans certains secteurs, l'ajustement a été douloureux mais l'expérience montre que ces coûts peuvent être réduits si la réforme s'accompagne de mesures de soutien, notamment de politiques actives du marché du travail.

L'allègement et la réforme de la réglementation constituent des volets essentiels d'un vaste programme de réforme, mais l'expérience montre également que, sur un marché plus concurrentiel et plus efficace, de nouvelles réglementations et institutions sont parfois nécessaires pour assurer la compatibilité des objectifs publics et privés, notamment dans les domaines de la santé, de l'environnement et de la protection des consommateurs. Une impulsion politique durable et systématique est en outre essentielle pour mener avec succès la réforme, et un dialogue transparent et éclairé avec le public sur les coûts et les avantages des réformes est indispensable pour susciter durablement une large adhésion de l'opinion publique.

Les propositions d'action formulées dans les examens peuvent soulever des difficultés dans chacun des pays concernés. Toutefois, le caractère approfondi des examens et les efforts déployés pour consulter un large éventail de parties prenantes témoignent de l'importance qu'attache l'OCDE à ce que les mesures proposées soient pertinentes et réalisables dans le contexte particulier du pays examiné et en fonction de ses priorités.

Chaque examen comprend deux parties. La première partie présente une évaluation générale, inscrite dans le contexte macroéconomique, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées dans un large éventail de domaines : qualité du secteur public, politique de la concurrence, ouverture des marchés et secteurs clés comme ceux des télécommunications et de l'énergie. La deuxième partie résume les rapports de référence détaillés et approfondis établis pour chacun de ces domaines et s'achève par un ensemble de propositions d'action qui visent à déterminer les domaines dans lesquels des travaux pourraient être menés et les mesures qui pourraient être prises dans le pays examiné. Les rapports de référence concernant le Royaume-Uni peuvent être consultés 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 Richard Hecklinger. Les examens par pays sont coordonnés par le Service de la gestion publique.

L'Examen du Royaume-Uni a bénéficié des contributions du gouvernement du Royaume-Uni, du Groupe de travail sur la gestion et la réforme de la réglementation du Comité de la gestion publique, du Comité du droit et de la politique de la concurrence et de son Groupe de travail, du Groupe de travail du Comité des échanges, du Groupe de travail sur les politiques en matière de télécommunications et de services d'information du Comité de la politique de l'information, de l'informatique et des communications, de représentants des pays membres et de membres du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) et de la Commission syndicale consultative (TUAC), ainsi que d'autres groupes.

Au sein du Secrétariat de l'OCDE, Odile Sallard, Rolf Alter, Cesar Córdova-Novion, Caroline Varley, Nigel Pain, Ray Barrell, Peter Hoeller, Peter Ladegaard, Evdokia Moisé, Anthony Kleitz, Michael Wise, David Parker, Patricia Heriard-Dubreuil, Bernard J. Phillips, Takashi Yamada, et Dimitri Ypsilanti ont apporté une contribution importante à l'examen du Royaume-Uni. La documentation a été préparée par Jennifer Stein.

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	7
---------------------	---

### Partie I

#### **La réforme de la réglementation au Royaume-Uni**

<b>Chapitre 1. Performances et évaluation</b> .....	19
Introduction .....	20
Le contexte macroéconomique de la réforme de la réglementation .....	23
Les points forts et les succès de la réforme de la réglementation .....	35
Les défis auxquels seront confrontées les futures performances réglementaires ..	46
Conclusion .....	51

### Partie II\*

#### **Politiques et résultats de la réglementation**

<b>Chapitre 2. Gouvernance réglementaire</b> .....	57
Le contexte .....	58
Conclusion .....	77
Actions envisageables .....	78
<b>Chapitre 3. La politique de la concurrence</b> .....	81
Le contexte .....	82
Conclusions .....	91
Actions envisageables .....	92
<b>Chapitre 4. L'ouverture des marchés</b> .....	99
Contexte .....	100
Conclusion .....	112
Actions envisageables .....	113
<b>Chapitre 5. Secteurs de l'électricité et du gaz et réglementation des professions libérales</b> .....	115
Introduction et vue d'ensemble des secteurs du gaz et de l'électricité .....	116
A. Marchés de l'électricité .....	118
B. Gaz .....	140
C. Réglementation des professions libérales .....	149

\* La documentation utilisée pour ce rapport est disponible sur le site Web : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

Chapitre 6. <b>Secteur des télécommunications</b> .....	159
Contexte .....	160
Conclusion .....	178
Orientations envisageables par les pouvoirs publics .....	178
Bibliographie .....	181

### Liste des encadrés

1. Accords de service public .....	26
2. Stratégie du gouvernement en matière de productivité .....	29
3. L'énoncé de mission de 2001 du gouvernement en matière de concurrence .....	31
4. Les chemins de fer .....	34
5. Principes de bonne réglementation du BRTF .....	36
6. Initiatives récentes en matière de réforme de la réglementation .....	39
7. Le Projet de loi sur les entreprises .....	40
8. La création de nouveaux outils réglementaires : le système RPI-X .....	43
9. Hiérarchie des instruments juridiques et réglementaires du Royaume-Uni .....	59
10. Critères de consultation pour les réglementations publiques au Royaume-Uni ...	68
11. Réglementation du Royaume-Uni en matière d'environnement .....	71
12. L'auto-réglementation au Royaume-Uni .....	72
13. Le traitement des problèmes de concurrence par les autorités sectorielles .....	90
14. Communication d'informations dans le domaine des réglementations et normes techniques : obligations de notification au sein de l'Union européenne .....	103
15. Harmonisation des normes au sein de l'UE .....	107
16. Bref historique de la libéralisation du marché des télécommunications au Royaume-Uni .....	161
17. Obligations de service universel et autres questions liées, comme la colocalisation et la fourniture de services haut débit .....	168
18. La convergence et sa signification .....	172

### Liste des tableaux

1. Dépenses du secteur public par fonction .....	27
2. Situation relative de la productivité en Grande-Bretagne .....	28
3. Principales autorités de régulation au Royaume-Uni .....	64
4. Accords de reconnaissance mutuelle conclus ou en cours de négociation par l'UE .....	110
5. Vue d'ensemble du marché des télécommunications au Royaume-Uni .....	163

### Liste des graphiques

1. Indicateurs des perspectives internationales à long terme .....	24
2. Panier de tarifs professionnels nationaux dans la zone OCDE .....	174
3. Panier composite résidentiel de l'OCDE .....	175
4. Panier composite professionnel de l'OCDE .....	175
5. Panier des abonnés mobiles .....	176
6. Panier national de lignes louées dans la zone OCDE .....	177
7. Panier de 20 heures d'accès à l'Internet en période de pointe sur la base des tarifs actualisés du RTPC dans la zone OCDE .....	177

# Résumé



---

*Les performances économiques du Royaume-Uni se sont fortement améliorées au cours des vingt dernières années.*

---

Après les années 70, l'accélération de la croissance économique et la hausse des niveaux de vie ont trouvé de nouvelles bases, grâce notamment à une discipline et un cadre macroéconomique renforcés ainsi que des réformes structurelles de grande envergure. Grâce à ces mesures, l'économie du Royaume-Uni est aujourd'hui beaucoup plus saine, et cette transformation est durable. L'économie présente différents points forts : un marché du travail souple avec un taux de chômage parmi les plus bas de la zone de l'OCDE, un secteur des services financiers d'envergure mondiale, et un volume d'entrée et de sorties d'investissements parmi les plus importants du monde.

---

*La réforme de la réglementation a joué un rôle important dans cette transformation\*.*

---

L'objectif des réformes de la réglementation était au départ d'améliorer l'économie du côté de l'offre, en accordant un plus grand rôle au secteur privé (notamment par le biais de la privatisation) ainsi qu'à la création et la croissance de nouvelles entreprises. Le champ d'application de ces réformes s'est rapidement étendu. De nouvelles autorités de régulation ont été chargées des services publics qui avaient été en situation de monopole. Des agences ont été chargées, avec la responsabilité nécessaire, d'améliorer l'efficacité des services publics, et de nouvelles politiques et dispositions ont été adoptées pour répondre aux besoins des PME. La réforme de la réglementation se poursuit sans relâche car elle permet d'améliorer la qualité de la réglementation pour atteindre les objectifs de politique générale du gouvernement et répondre aux besoins du secteur privé.

---

*De manière générale, les performances économiques récentes ont fait preuve de robustesse.*

---

La croissance du PIB a été en moyenne de 2.6 % ces quatre dernières années. Malgré son ralentissement depuis l'été 2000, elle reste cependant plus élevée que celle des autres grandes économies de l'OCDE. L'emploi a davantage progressé et le chômage davantage

\* Depuis 1998, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord jouissent d'une plus grande autonomie législative et administrative. Certains éléments de leurs régimes réglementaires, par exemple dans les domaines de l'eau et de l'électricité, diffèrent d'une de ces régions administratives à l'autre, en fonction de leurs circonstances particulières. De manière générale, lorsque ce cas se produit, ce rapport fera état uniquement de la situation en Angleterre.

reculé qu'on ne l'espérait. Par rapport à l'UE, l'inflation de base est faible. Toutefois, la force de la livre sterling par rapport à l'euro soulève des difficultés et le déficit commercial a augmenté en 2001.

---

*Une gestion efficace de l'économie s'appuie sur le succès de la politique monétaire et des réformes budgétaires.*

---

Ces dernières années, l'économie du pays a été bien gérée. À l'origine de la récente stabilité économique se trouvent d'importantes réformes introduites par le gouvernement en 1997, qui incluent l'octroi à la Banque d'Angleterre de son indépendance opérationnelle. La politique budgétaire, auparavant caractérisée par de fortes variations des dépenses et une attitude négative à l'égard des dépenses d'investissement, a également été réformée avec succès, grâce à une nouvelle structure qui encourage la stabilité ainsi qu'une amélioration de la planification des ressources à long terme. Les Accords de Service Public (PSA) représentent un nouvel outil important de gestion réglementaire de ce contexte, en liant les affectations de dépenses ministérielles à des objectifs de performance. Les résultats budgétaires ont été excellents par rapport à la moyenne de l'UE : le secteur public du Royaume-Uni est passé d'un déficit de 3.6 % du PIB en 1996/97 à un excédent de 1.6 % du PIB en 2000/01. Grâce à cela, les conditions sont aujourd'hui réunies pour un accroissement de l'investissement public, devenu nécessaire, et désormais en voie de réalisation.

---

*La productivité demeure un sujet de préoccupation.*

---

En dépit des progrès de ces dernières années, le bilan relatif à la croissance de la productivité à long terme est décevant. L'écart avec les autres pays européens s'est quelque peu comblé, mais il reste important. La productivité du la main-d'œuvre est un souci spécifique, de longue date et qui est profondément enraciné. Une politique monétaire qui, il y a peu encore, ne parvenait pas à maintenir la stabilité des prix nécessaire aux investissements figure parmi les facteurs historiques importants à l'origine de cette situation ainsi que de mauvaises relations professionnelles. Toutefois, il existe d'autres facteurs. Le gouvernement, reconnaissant que cette question se pose et sachant sa complexité, a mis en œuvre une stratégie claire visant à améliorer la productivité à long terme. Outre l'accent mis sur la stabilité macroéconomique afin d'encourager les investissements, le gouvernement a identifié cinq secteurs à réformer afin de remédier aux faiblesses qui entravent traditionnellement le bon fonctionnement des marchés. Il s'agit de renforcer la concurrence, de promouvoir l'entreprise et l'innovation, d'améliorer les compétences à la disposition de l'économie, d'encourager les investissements et d'accroître la productivité des services publics.

---

*Le Royaume-Uni est maintenant sur la bonne voie avec une nouvelle politique de la concurrence énergétique.*

---

L'analyse confirme l'existence d'un lien important entre la politique de la concurrence et les performances des entreprises. Le bon fonctionnement des marchés, permettant

l'entrée de nouvelles entreprises ainsi que la sortie ou l'amélioration des entreprises qui enregistrent de mauvais résultats, stimule semble-t-il la croissance de la productivité. La politique de la concurrence a fait l'objet d'une réforme majeure, en ce sens, avec la loi de 1998 sur la concurrence, qui interdit les accords empêchant, limitant ou faussant la concurrence, ainsi que les abus de position dominante, et qui aligne ainsi le Royaume-Uni sur la plupart des autres pays de l'OCDE. Les pouvoirs de contrôle ont été considérablement renforcés. Les difficultés qui demeurent et devront être abordées (y compris un nouvel ensemble juridique relatif aux monopoles et aux fusions faisant appel à des critères conformes aux règles de la concurrence, incluant des sanctions pénales pour les ententes injustifiables, ainsi qu'un tribunal spécialisé) figurent au programme du gouvernement avec le Projet de loi sur les entreprises. Il est primordial de garantir l'indépendance de décision dans la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Le dispositif institutionnel de prise de décision demeure complexe et il existe toujours un risque d'intervention politique concernant des décisions très exceptionnelles mettant en jeu l'intérêt public. Cependant certains signes encourageants indiquent que l'attitude favorisant le traitement des problèmes de concurrence au niveau ministériel s'atténue et que le gouvernement s'est engagé à respecter l'indépendance absolue des autorités de la concurrence.

---

*L'environnement des entreprises présente de nombreux atouts, et des mesures sont prévues pour remédier aux points faibles qui subsistent.*

---

L'environnement des entreprises est de manière générale plus favorable aux entrepreneurs au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Toutefois, des obstacles structurels et juridiques continuent de décourager la prise de risque ; en particulier, la crainte de la faillite demeure une entrave à la création d'entreprise. Les modifications qu'il est envisagé d'apporter aux lois sur l'insolvabilité et sur les sociétés vont dans le bon sens. Le Service des petites entreprises (SBS) représente un progrès considérable. Il regroupe les aides aux PME et contribue à un environnement stimulant pour les entreprises. Pourtant, la difficulté importante qui résulte des charges imposées par la bureaucratie demeure, et le volume, la complexité et le rythme d'évolution de la législation laissent à désirer. Il conviendra de continuer à appliquer fermement les principes de qualité de la réglementation et d'utiliser efficacement la loi de 2001 sur la réforme de la réglementation (qui renforce les possibilités pour les pouvoirs publics d'abroger et de moderniser les règles inefficaces.) Le Programme d'Action récemment annoncé par le gouvernement propose ainsi 260 mesures de simplification de la réglementation.

---

*Le secteur de l'électricité constitue un exemple positif de réglementation efficace favorisant de bonnes performances.*

---

Le Royaume-Uni a joué un rôle de pionnier dans la réforme de ce secteur difficile en développant de nouvelles approches réglementaires (telles que le contrôle des prix RPI-X, et plus récemment les NETA (*New Electricity Trading Arrangements* – nouvelles dispositions concernant le négoce de l'électricité – qui proposent une solution nouvelle aux difficultés de gestion des marchés de gros) et en tirant des leçons du comportement des marchés.

D'autres pays de l'OCDE ont bénéficié de cette expérience. La cohérence du programme de réforme saute aux yeux. Le programme a ainsi obtenu des résultats en termes à la fois de prix et de sécurité des approvisionnements. Les mécanismes de réglementation fondés sur le jeu du marché concernant la mise en place de centrales électriques de nouvelle génération fonctionnent bien, et la sécurité d'approvisionnement ne constituera pas un problème dans un avenir prévisible. Les prix réels de l'électricité ont baissé de manière appréciable pour les consommateurs industriels et les familles.

---

*La réforme de la réglementation du secteur des télécommunications a été également couronnée de succès.*

---

Le Royaume-Uni a également joué un rôle de précurseur parmi les membres de l'OCDE pour la libéralisation de son secteur des télécommunications. Il existe à présent d'autres infrastructures importantes, outre British Telecom (BT), ainsi qu'une vaste gamme de services. La réforme a créé un marché généralement solide et concurrentiel, qui a connu une forte expansion, notamment dans le domaine des communications mobiles : cela place le Royaume-Uni au premier rang pour le développement de nouvelles normes et de nouveaux services. Les aspects principaux de la structure réglementaire (interconnexion, accès à l'Internet par liaison commutée) sont très efficaces, et une législation a été proposée afin qu'un unique cadre réglementaire prenne en charge la convergence des télécommunications, de la radiodiffusion et de la technologie de l'information (IT). Toutefois certains éléments nécessitent des travaux plus approfondis : ainsi, les services d'accès locaux sont-ils encore dominés par BT et le marché à haut débit a tardé à se développer au Royaume-Uni, bien que l'accès à ce marché soit comparable à celle de nombreux autres pays.

---

*L'ensemble réglementaire applicable aux professions libérales joue un rôle important en maintenant un équilibre adéquat entre la concurrence et les intérêts des consommateurs.*

---

Les professions libérales au Royaume-Uni sont en grande partie auto-réglementées, bien que cette réglementation soit à présent susceptible de tomber sous la loi de 1998 sur la concurrence : elle est autorisée dans la mesure où elle ne donne pas lieu à des effets anticoncurrentiels. Selon un examen réalisé par l'Office of Fair Trading (OFT) en 2000, il existe, malgré les progrès, des restrictions à la concurrence qui ne peuvent être justifiées par des avantages pour les consommateurs. Les organisations professionnelles effectuent actuellement la révision des règles auxquelles ces professions sont soumises.

---

*De nouveaux dispositifs réglementaires se sont avérés nécessaires dans des secteurs économiques clés tels que les chemins de fer et les services financiers.*

---

Les mauvaises performances des chemins de fer sont principalement dues à l'insuffisance des investissements. Toutefois, le gouvernement envisage à la fois de nouveaux programmes

d'investissement, d'importance considérable, accompagné d'un examen de l'ensemble de la réglementation. En revanche, la récente réforme de la réglementation des services financiers, importante et couronnée de succès, consistant dans la création d'une autorité de régulation unique, devrait aider le Royaume-Uni à conserver sa prééminence dans ce secteur. L'Autorité des Services Financiers (FSA) est chargée de l'aspect prudentiel ainsi que de la réglementation de la conduite des activités pour toutes les institutions financières.

---

*Le Royaume-Uni maintient sa tradition favorable à un marché ouvert, avec la contribution d'une réglementation efficace.*

---

Le Royaume-Uni a la réputation, bien méritée, de bénéficier d'un environnement réglementaire parmi les plus favorables au monde à l'ouverture des marchés et à la concurrence mondiale. Ses initiatives réglementaires apportent depuis longtemps un soutien à une politique de commerce ouvert. Le Royaume-Uni était un membre fondateur du GATT (aujourd'hui OMC) et a également joué un rôle primordial dans le développement du Marché unique de l'UE. L'organisme de normalisation, l'Agence britannique de normalisation (*British Standard Institution – BSI*), est le plus ancien du monde, et son système de certification (le « *Kitemark* ») jouit d'une haute réputation. Les investissements en provenance de l'étranger sont favorisés de manière efficace sans recourir à de fortes incitations financières.

---

*L'innovation et la réforme permanentes ont créé une base solide au Royaume-Uni permettant la mise en place d'une réglementation de grande qualité.*

---

Après vingt ans de réformes, le Royaume-Uni dispose aujourd'hui d'une expérience considérable en matière de réglementation et d'une grande capacité du gouvernement à assurer une réglementation de haute qualité. C'est une leçon importante pour les autres pays : la réforme réglementaire n'est pas une opération ponctuelle. Ainsi, les pratiques réglementaires du Royaume-Uni sont conformes aux principes actuels de réglementation de qualité de l'OCDE. Les institutions, les procédures et autres instruments réglementaires fournissent un cadre réglementaire mettant en œuvre des principes d'efficacité, de transparence et de responsabilité. Des dispositifs ont été mis en place à l'échelon central pour promouvoir la qualité de la réglementation. Parmi eux figure le Groupe de travail pour l'amélioration de la réglementation (*Better Regulation Task Force – BRTF*), un organisme consultatif du gouvernement, indépendant et influent, qui a établi des principes de bonne réglementation. L'Unité d'Impact de la réglementation (*Regulation Impact Unit – UIR*) au sein du Secrétariat du Cabinet joue un rôle de premier plan dans la gestion du programme de réforme de la réglementation, et la Cour des Comptes britannique (*National Audit Office – NAO*) joue également un rôle actif avec ses évaluations *a posteriori* des politiques réglementaires. La transparence et la responsabilité sont des notions capitales, ainsi que le respect et le contrôle de la réglementation.

---

*Récemment, un certain nombre d'initiatives ont été prises pour poursuivre l'amélioration de la qualité réglementaire.*

---

Comme tous les systèmes réglementaires, celui-ci peut non seulement être amélioré mais faire l'objet de réformes plus conséquentes. Le Royaume-Uni est conscient que certaines améliorations sont nécessaires. Parmi les initiatives récentes, on mentionnera la loi de 2001 sur la réforme de la réglementation visant à accélérer le processus de révision et de simplification de la législation existante, les rapports prochainement disponibles du BRTF sur la législation du travail, la science et la technologie, l'enseignement supérieur et la mise en œuvre de la politique nationale à l'échelle locale, les recommandations du NAO pour améliorer l'Analyse d'Impact de la Réglementation (AIR) et un guide révisé sur les AIR, le développement d'un outil par la RIU afin d'éviter toute bureaucratie inutile dans le secteur public et d'améliorer les services publics en relation directe avec les usagers, ainsi que l'importance accrue accordée aux évaluations *a posteriori* des principales réglementations.

---

*Le Royaume-Uni a joué un rôle de pionnier en matière de réforme de la réglementation, au bénéfice des autres pays de l'OCDE.*

---

Le Royaume-Uni a été le premier pays à entamer la privatisation des actifs de l'État, et 100 entreprises de grande taille ont ainsi été transférées au secteur privé, augmentant leur efficacité grâce à l'introduction de la concurrence. Dans ce contexte, de nombreux éléments laissent à penser que la menace de perdre une part de marché est plus efficace que celle d'une prise de contrôle pour promouvoir son efficacité. Il en ressort que la structure du marché, et notamment son ouverture à la concurrence, sont également importantes. Il convient de relever, dans ce contexte, l'importance de la réforme structurelle, c'est-à-dire une séparation nette, dans les industries de réseau, entre les activités concurrentielles de celles qui ne sont pas soumises à la concurrence. Ce fait est illustré par l'expérience du Royaume-Uni en matière de libéralisation du marché du gaz, où la concurrence n'est devenue efficace qu'après le démantèlement de l'entreprise à intégration verticale *British Gas*. Le projet de libéralisation du marché du gaz de l'UE a tiré parti de cette expérience.

---

*Le Royaume-Uni est confronté à présent à d'autres difficultés, avec un régime réglementaire évolué et qui doit réagir avec précision à toute situation nouvelle.*

---

Les ensembles réglementaires doivent réagir devant des situations nouvelles sans que l'on puisse évoquer de précédent. D'autres pays de l'OCDE sont également confrontés à ces nouvelles situations. Ces dernières peuvent porter sur l'importance grandissante des évaluations *a posteriori* de la réglementation et leur contribution aux objectifs de la politique, la gestion d'objectifs divers et souvent conflictuels, la gestion de la réglementation globale ou ciblée, la définition de nouvelles méthodes de consultation adaptées à l'environnement réglementaire complexe d'aujourd'hui, la mise au point de mécanismes centraux efficaces pour assurer la qualité et la cohérence et poursuivre les réformes, et la charge que représente pour le gouvernement la gestion d'un cadre réglementaire moderne.

*La gestion des objectifs, le maintien d'un rôle déterminant pour le Centre de gouvernement et des évaluations a posteriori efficaces sont, pour le Royaume-Uni, les priorités à ce stade.*

Les objectifs de la réglementation sont plus nombreux, plus complexes et souvent potentiellement conflictuels les uns par rapport aux autres, alors que les attentes du public en matière de services assurés par le gouvernement grandissent. Au Royaume-Uni, les intérêts des consommateurs sont désormais davantage pris en compte et les organismes sectoriels de régulation, qui se sont concentrés principalement sur l'amélioration de l'efficacité et le renforcement de la concurrence, doivent aujourd'hui également prendre pleinement en compte les questions sociales et environnementales. Ceci requiert une gestion transparente. Quatre fonctions clé permettent au Centre de gouvernement de promouvoir une bonne réglementation : la sensibilisation, la coordination, la prise en compte des difficultés, et la fixation des orientations. Certains aspects du dispositif central du Royaume-Uni pourraient être renforcés. Le plan de travail du BRTF est encourageant à ce niveau, et la RIU pourrait être chargée de relever ces défis et se voir allouer les ressources nécessaires à cet effet. Il devient de plus en plus important de bien comprendre le lien existant entre la réglementation et les résultats concrètement obtenus. Le nouvel engagement du Royaume-Uni au sujet des futurs examens *a posteriori* des réglementations importantes est très encourageant. Le Royaume-Uni a également commencé, de façon prometteuse, à étudier comment réduire le fardeau réglementaire pesant sur le gouvernement lui-même.

*La réforme des secteurs du gaz et de l'électricité pose de nouveaux problèmes dont la solution serait facilitée par une évaluation plus précise des coûts et des avantages liés à des changements complexes de la réglementation.*

La complexité de la réglementation touchant les industries de réseau pose de plus en plus de problèmes auxquels il n'est pas facile d'apporter de réponses. Le Royaume-Uni a choisi de préférence les solutions réglementaires respectant les mécanismes de marché, qui présentent des avantages considérables, mais qui peuvent aussi exiger des règles élaborées et potentiellement coûteuses. Le recours à des analyses avantages-coûts plus approfondies pourrait aider à déterminer la formule réglementaire la plus efficace et la plus facile à mettre en œuvre. Les évaluations *a posteriori* pourraient être plus systématiques. Comme le préconise le BRTF, le processus de consultation pourrait aider les différentes parties à définir leurs intérêts plus clairement.

*Le Royaume-Uni est également confronté à des questions plus directement liées à sa propre réglementation et à sa propre culture politique.*

La complexité de l'architecture réglementaire du Royaume-Uni doit être surveillée de près, les processus réglementaires (en particulier l'AIR) pourraient être appliqués de façon plus systématique et cohérente, et il convient d'encourager davantage une culture administrative

de soutien. Cette diversité de l'architecture réglementaire, associée à une certaine mesure d'informalité, présente des avantages importants, comme la création d'organismes de réglementation sectorielle indépendants, mais elle soulève aussi des difficultés, comme un risque d'occultation des responsabilités. C'est pourquoi, malgré la rationalisation importante intervenue récemment, il faut demeurer vigilants. Il conviendrait de mieux harmoniser l'application de l'AIR et de recourir davantage à l'analyse avantages – coûts. La haute fonction publique est le meilleur moyen de promouvoir efficacement l'amélioration de la réglementation et il faut l'encourager à jouer ce rôle.

---

*En conclusion, le Royaume-Uni a fait beaucoup de chemin et les progrès accomplis se traduisent par un système réglementaire évolué et novateur.*

---

Les responsables sont conscients de la nécessité de poursuivre le processus d'adaptation et d'amélioration. Le Royaume-Uni est au premier rang en matière de réforme de la réglementation parmi les pays de l'OCDE. Il a déjà accompli d'importantes améliorations et a prévu de poursuivre ses efforts dans ce domaine. En s'appuyant sur les résultats déjà obtenus, le Royaume-Uni est confronté aujourd'hui à des défis et doit démontrer que la réforme de la réglementation constitue l'un des éléments moteur de ses performances économiques. Une question importante est celle de la complexité et de la diversité, à la fois des objectifs, de l'architecture réglementaire et des procédures. Des changements constants risqueraient de provoquer confusion et lassitude, et de rendre les évaluations difficiles. Le gouvernement devrait se donner le temps d'évaluer aussi bien le fond des questions abordées que les processus, notamment en examinant certains domaines de réglementation et leur conception d'ensemble.



PARTIE I

# La réforme de la réglementation au Royaume-Uni

PARTIE I  
*Chapitre 1*

## **Performances et évaluation**

## Introduction

### **Les performances économiques du Royaume-Uni se sont nettement améliorées au cours des vingt dernières années**

La réforme de la réglementation au Royaume-Uni, processus entamé en 1979 et toujours poursuivi avec détermination, avait au départ pour objectif d'aider à l'amélioration de l'économie du point de vue de l'offre<sup>1</sup>. Bien que la hausse du niveau de vie se soit poursuivie durant les années 60 et 70, les performances économiques du Royaume-Uni n'ont pas évolué au même rythme que celles des autres pays de l'OCDE. Les initiatives prises pour accélérer la croissance économique ont échoué devant les difficultés connues par la balance des paiements et le manque de compétitivité.

La discipline macroéconomique a été renforcée à partir de 1976 et une nouvelle politique macroéconomique a été mise en place au début des années 80. Celle-ci était fondée sur un contrôle rigoureux de la masse monétaire pour lutter contre l'inflation et sur une politique budgétaire fondée sur une réforme fiscale et la maîtrise des dépenses publiques, afin de réduire les emprunts du secteur public et de redonner de la vigueur au secteur privé. Toutefois, ce n'est qu'après l'introduction d'un plan d'action macroéconomique en 1997, l'indépendance de la banque centrale, la fixation d'objectifs en matière d'inflation et la mise en place de règles budgétaires fermes que la stabilité de ces dernières années a pu être atteinte.

L'économie du Royaume-Uni est beaucoup plus forte aujourd'hui qu'au début des années 80 et cette transformation est durable. La stabilité macroéconomique atteinte ces dernières années est une caractéristique importante et très positive. Outre la maîtrise de l'inflation et des finances publiques, d'autres questions fondamentales, telles que de profondes réformes du marché du travail ont déjà été mises en œuvre au Royaume-Uni alors qu'elles sont encore au programme dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Le taux de chômage figure à présent parmi les plus bas parmi les pays de l'OCDE. L'économie bénéficie de plusieurs atouts caractéristiques : un marché du travail souple et un secteur des services en partie de niveau international, Londres étant un des trois principaux centres financiers au monde. Le Royaume-Uni accueille 10 % des investissements de l'étranger et possède le deuxième portefeuille d'avoirs à l'étranger du monde (qui génère un revenu annuel d'environ 96 milliards de livres sterling).

### **La réforme de la réglementation a joué un rôle considérable dans cette transformation**

Une grande partie des efforts pour lutter contre les revers de fortune économique du pays se sont concentrés sur « le recul des frontières de l'État » en encourageant un plus grand rôle du secteur privé dans l'économie, la croissance de nouvelles entreprises et la libération des contraintes liées à la tutelle du gouvernement et au pouvoir syndical. La privatisation et la déréglementation ont reçu la priorité parmi les réformes à entreprendre.

Ceci fut presque une révolution eu égard à la structure économique mise en place au cours des décennies antérieures. Les premières années ont été difficiles et elles ont été marquées par une augmentation du chômage (avant qu'il ne commence à diminuer) et par

des difficultés sociales et économiques généralisées liées aux restructurations industrielles. Cependant, la persévérance a été récompensée. Finalement, cette stratégie a été couronnée de succès, bien que de nouvelles adaptations se soient avérées nécessaires et que certaines questions, telles que la réforme de la politique de concurrence, n'aient pas été traitées de manière adéquate jusqu'à une date récente.

Ces réformes initiales ont d'abord été inspirées par l'idée que le secteur privé est plus efficace et créateur de richesses, mais les résultats de la privatisation ont également contribué à améliorer la stabilité budgétaire. Une importance accrue a été accordée à la promotion des PME eu égard au déclin des industries traditionnelles et à la perte des postes de travail. Il est apparu évident que les monopoles nouvellement privatisés devaient être soumis à un meilleur contrôle. Les nouvelles autorités de régulation consacrées aux services d'utilité publique qui étaient auparavant des monopoles se sont données pour tâche de déterminer avec précision et de promouvoir des moyens de s'acquitter de leur mission avec efficacité. Une meilleure efficacité des services publics a également été encouragée par la création d'agences responsables, indépendantes par rapport à l'administration centrale.

Il a fallu aussi, comme l'ont fait les autres partenaires de l'UE, tenir compte de l'importance croissante de la législation européenne et œuvrer à la réalisation du Marché unique européen. Le Royaume-Uni a beaucoup contribué à la création d'un nouvel ensemble à l'échelle de l'Union européenne pour un système commercial ouvert, au sein du marché unique.

### ***Cependant l'économie connaît encore des faiblesses en matière de performances et celles-ci exigent le soutien d'une réglementation effective***

Les performances économiques peuvent encore être améliorées. En dépit des progrès de ces dernières années, le bilan relatif aux gains de productivité à long terme est décevant. Selon les estimations du gouvernement<sup>2</sup>, la productivité en termes de rendement par travailleur, est plus élevée de 42 % aux États-Unis, de 14 % en France et de 7 % en Allemagne. L'écart avec les autres pays européens s'est quelque peu réduit, et la productivité a augmenté de 2.3 % en 2000 (5.8 % dans l'industrie manufacturière). Cet écart demeure cependant important<sup>3</sup>.

Le gouvernement, qui est conscient de cette difficulté, s'est doté d'une stratégie destinée à combler ce retard et il considère avec justesse cette tâche comme un objectif à long terme. Outre la priorité toujours accordée à la stabilité macroéconomique afin d'encourager les investissements à long terme, le gouvernement a identifié cinq secteurs à réformer pour remédier aux faiblesses qui entravent de longue date le bon fonctionnement des marchés<sup>4</sup>. Il s'agit de renforcer la concurrence, de promouvoir les entreprises et l'innovation, d'améliorer les compétences de base, d'encourager les investissements et d'accroître la productivité des services publics.

Certains services publics sont en piètre état et des infrastructures ne sont pas très performantes : le gouvernement en est conscient. Les principales lignes d'action concernent l'éducation, le service de santé et les transports. De nombreux problèmes actuels découlent de l'inadéquation des investissements faits autrefois. La chute des dépenses publiques exprimées en part du PIB, qui a débuté dans la plupart des pays de l'OCDE dans les années 80, a été plus marquée au Royaume-Uni qu'ailleurs. Dans l'enveloppe des dépenses publiques, les dépenses consacrées par le passé aux investissements publics ont été particulièrement faibles et étonnamment inadéquates.

Grâce à l'établissement d'une stabilité macroéconomique, à une situation budgétaire saine et à de récentes réformes budgétaires, le gouvernement est maintenant en mesure d'investir et de compenser les insuffisances passées, ce qu'il a commencé à faire.

Certains des secteurs dont le gouvernement souhaite améliorer les performances dépendent beaucoup d'une réglementation efficace mais aussi d'autres mesures, telles que l'augmentation des investissements. Sur les cinq domaines à réformer afin d'augmenter la productivité, le renforcement de la concurrence, la promotion des entreprises, et l'amélioration de la productivité des services publics (notamment celle des services peu performants) sont particulièrement vulnérables si le cadre réglementaire est inefficace.

Le gouvernement a entrepris de traiter ces questions, obtenant évidemment des résultats plus rapidement dans certains domaines que dans d'autres. Des améliorations très significatives ont déjà été obtenues par la politique de la concurrence, et d'autres sont en cours. Des efforts très importants sont déployés afin d'améliorer l'environnement des entreprises, en particulier les PME, bien que les lourdeurs administratives semblent demeurer un obstacle. Le contexte réglementaire concernant les services d'utilité publique et les services publics (qui est le seul facteur, mais de taille, à influencer sur leur rendement) est actuellement plus efficace dans certains domaines que dans d'autres. Une mise à jour générale est en cours, à la fois pour les secteurs obtenant de bons résultats, tels que l'électricité, et pour ceux connaissant de grandes difficultés, comme les chemins de fer.

### **Les moyens réglementaires doivent encore être améliorés pour soutenir le programme du gouvernement**

Vingt ans de réforme continue et novatrice ont conféré au Royaume-Uni une expérience considérable en matière de réglementation. Le pays dispose maintenant d'une solide capacité générale à promouvoir et à mettre en œuvre une réglementation de grande qualité reflétant les principes de l'OCDE. Les institutions et les procédures sont généralement plus efficaces, plus transparentes et responsabilisées que celles de beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Cependant, comme pour tous les systèmes réglementaires, des améliorations sont toujours possibles. Dans certains cas, il s'agit de simples ajustements (par exemple, dans le domaine des procédures d'AIR). Dans d'autres cas, les besoins sont plus importants et ils se rapportent à la culture politique plus générale du Royaume-Uni qui a évolué de façon pragmatique, et qui se reflète dans des pratiques réglementaires diverses et, à certains égards, informelles.

Une seconde difficulté soulevée par le développement de la réglementation provient du fait que le Royaume-Uni demeure un pionnier en matière réglementaire (en compagnie d'un petit nombre d'autres pays de l'OCDE). Son système de réglementation doit constamment s'adapter à toutes sortes de nouvelles exigences. Ces questions concernent, ou vont concerner, tous les pays de l'OCDE au fur et à mesure de leur progression. Parmi celles-ci figurent l'importance grandissante des évaluations *a posteriori* de la réglementation et leur contribution à la réalisation des objectifs de l'action gouvernementale, la gestion d'objectifs divers et souvent conflictuels, la gestion de la réglementation générale ou visant des résultats déterminés, la définition de nouvelles approches en matière de consultation adaptées à la complexité de l'environnement réglementaire moderne, la mise au point de mécanismes centralisés efficaces pour assurer qualité et cohérence et la poursuite des réformes, ainsi que la charge qui incombe aux pouvoirs publics pour la gestion d'un environnement réglementaire moderne.

## Le contexte macroéconomique de la réforme de la réglementation

### ***L'économie est dans son ensemble solide : la croissance a ralenti récemment, mais moins que chez d'autres grands pays de l'OCDE***

Dans l'ensemble, les performances macroéconomiques récentes du Royaume-Uni ont été robustes. La croissance du PIB a été en moyenne de 2.6 % sur les quatre dernières années. Si la croissance a ralenti depuis l'été 2000, elle s'est néanmoins mieux maintenue que dans les autres grandes économies de l'OCDE. L'emploi a augmenté (malgré les pertes d'emploi dans l'industrie manufacturière qu'a compensé une hausse de l'emploi dans le secteur public, la première en deux décennies). Le taux de chômage est bas et a diminué davantage que prévu, se stabilisant aux alentours de 5 %. Des politiques monétaires et budgétaires saines ont contribué à améliorer la stabilité macroéconomique. L'inflation, faible et stable, reste contenue. Le Royaume-Uni a eu le taux d'inflation le plus bas de l'UE depuis début 2000 (en se basant sur l'indice des prix à la consommation harmonisée), avec l'inflation de base (Indice des prix de détail hors paiement d'intérêts sur emprunts hypothécaires – RPIX) se situant en dessous de 2 %.

Toutefois, la force persistante de la livre sterling par rapport à l'euro a exercé une pression sur l'industrie manufacturière traditionnelle et favorisé une augmentation en volume plus importante des importations par rapport aux exportations. Le déficit commercial s'est accru en 2001. En outre, alors que la stabilité économique et la forte augmentation des richesses ont stimulé la consommation des particuliers, ces évolutions, conjuguées à des perspectives incertaines pour l'économie mondiale suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, doivent être suivies attentivement.

### ***La réussite de la politique macroéconomique a favorisé la solidité de l'économie***

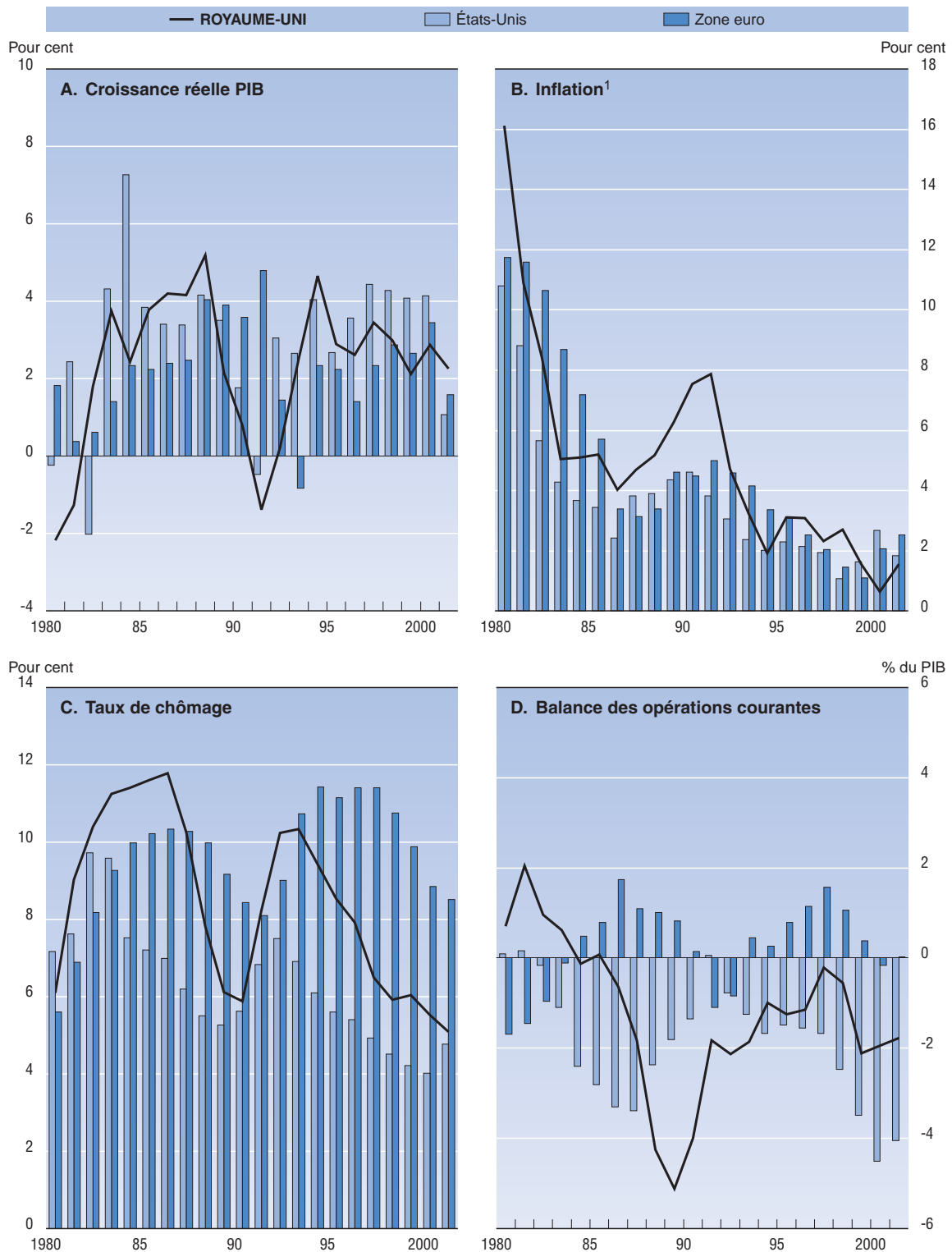
L'économie a été gérée de manière efficace ces dernières années. Bien que les modifications de la politique macroéconomique qui a été mis en place vingt ans auparavant aient eu pour objectif de mettre un terme à l'inflation, le Royaume-Uni a continué de souffrir d'une instabilité économique supérieure à celle des autres grandes économies. En effet, au début des années 80 et des années 90, une augmentation du taux d'inflation supérieure à la moyenne a été constatée, accompagnée de récessions plus profondes et plus longues.

La stabilité économique de ces dernières années a pour origine certaines réformes importantes introduites par le gouvernement en 1997. Une indépendance opérationnelle à la Banque d'Angleterre, qui fixe à présent les taux d'intérêt afin d'atteindre le taux d'inflation prévu annuellement par le Trésor (l'objectif actuel est un taux de 2.5 % par an). La transparence des politiques a également été améliorée : la Banque d'Angleterre est ainsi plus transparente que d'autres banques centrales. Si l'inflation dévie de l'objectif visé de plus de 1 %, le gouverneur de la Banque doit indiquer dans une lettre ouverte les raisons de cet écart et les actions entreprises pour ramener l'inflation à son objectif initial. Ces réformes ont été couronnées de succès : la période 1997-2001 a connu une stabilité des prix remarquable. Le taux d'inflation est resté bas, fluctuant entre 1.8 % et 3.2 % depuis 1997. Les taux d'intérêt à long terme ont atteint leur niveau le plus bas depuis le milieu des années 60.

### ***La politique budgétaire a été réformée avec succès***

La structure budgétaire adoptée en 1997 a permis de remédier à un certain nombre de déficiences du système précédent, notamment de mauvaises conditions de planification

Graphique 1. Indicateurs des perspectives internationales à long terme



1. Changement du déflateur de la consommation des particuliers au cours de l'an passé.

Source : OCDE, Perspectives économiques, n° 70, décembre 2001, Paris.

des dépenses publiques à long terme et une attitude négative à l'encontre des dépenses d'investissement. Les dépenses publiques étaient caractérisées par des variations prononcées et les dépenses en capital étaient tombées à des niveaux extrêmement bas. Le gouvernement considère que ces faiblesses et le manque d'investissement qui en découlent sont la cause principale des mauvaises performances actuelles des principaux services publics.

L'élément principal de la structure budgétaire mise en place donne désormais mandat aux ministères de fonctionner dans le contexte de plans triennaux pour les dépenses qui dépendent de leur décision, soumis aux Plafonds de dépenses ministérielles (*Departmental Expenditure Limits – DEL*). Le Trésor s'est engagé sur ces financements et, en échange, il incombe aux ministères d'atteindre les objectifs spécifiés dans des Accords de service public (PSA). Afin d'éviter une contraction des dépenses en capital, une « règle d'or » stipule que, sur la durée du cycle, le gouvernement n'empruntera que pour investir et non pour financer les dépenses courantes. Afin de garantir la viabilité budgétaire, une règle d'« investissement durable » exige que la dette nette du secteur public soit maintenue tout au long du cycle économique à un niveau stable et prudent (en dessous de 40 % du PIB). L'horizon de planification triennal (un contraste important par rapport au passé, les ministères disposant alors de ressources annuelles qu'ils devaient dépenser dans l'année sans quoi ils les perdaient) a pour objectif d'encourager la planification à long terme.

Ce dispositif solide favorise la stabilité macroéconomique et budgétaire et une meilleure répartition à long terme des ressources. La distinction entre les dépenses courantes et les dépenses en capital est difficile à établir avec précision dans certains domaines de dépenses (par exemple, les avantages des dépenses courantes peuvent s'étendre au-delà de l'exercice financier, dans le domaine de l'éducation par exemple). De telles définitions, ainsi que la distinction entre la formation de capital fixe et la formation de capital humain, doivent continuer à être surveillés. Cependant, les règles constituent dans l'ensemble une stimulation bienvenue des investissements publics qui sont tout à fait indispensables.

### **Les Accords de service public (PSA) sont un nouvel outil important de gestion de la réglementation**

Les PSA sont un dispositif essentiel du nouveau cadre budgétaire, et leur évolution est potentiellement intéressante pour les autres pays de l'OCDE, qui doivent résoudre les mêmes problèmes. Ils sont considérés par le gouvernement comme un élément clé dans l'amélioration des services publics. Ils visent à tenir compte du fait que le secteur public n'est pas soumis aux mêmes pressions concurrentielles que le secteur privé. D'autres formes de pression et de responsabilité sont par conséquent nécessaires pour que le secteur public fonctionne de manière efficace et effective.

Les PSA représentent également un outil de gestion réglementaire important : il s'agit de résultats précis, basés sur les performances qui laissent les moyens d'application à la libre appréciation des ministères et des agences publiques. Ce type de réglementation doit être soutenu par des mécanismes de responsabilisation solides afin de garantir que les résultats prévus sont atteints, une fois la « carotte » du financement fournie. Une série de mesures est mise en place pour que cela se produise, celles-ci reposant sur la surveillance exercée par le Trésor et sur la responsabilité des ministres, ainsi que sur l'Unité chargée d'améliorer la mise à disposition des principaux services publics qui relève du cabinet du Premier ministre (*Delivery Unit*). L'efficacité de ces mesures nécessite un contrôle rigoureux. Le National Audit Office, tout en soutenant d'une manière générale cette approche, a, dans un rapport récent,



exprimé quelques doutes sur le point de savoir si l'utilisation généralisée d'objectifs de résultats pour les performances des ministères constitue un moyen de contrôle utile et un mécanisme d'incitation. Selon le rapport, certains ministères ont marqué leur préoccupation au sujet de l'absence d'incitations à atteindre les objectifs, de la possibilité « de mesurer précisément les résultats attendus » et de la capacité d'influencer les résultats finaux.

### **Les performances budgétaires ont été concluantes et il est enfin possible d'investir dans les services publics**

En comparaison avec la moyenne des pays de l'Union européenne, les performances budgétaires ont été satisfaisantes ces dernières années. Le Royaume-Uni est passé d'un déficit du secteur public de 3.6 % du PIB en 1996/97 à un excédent de 1.6 % du PIB en 2000/01. Au cours de la même période, l'Union européenne, dans son ensemble, n'est parvenue qu'à maintenir l'équilibre. Les perspectives budgétaires actuelles pour le Royaume-Uni prévoient un déficit des administrations publiques à moyen terme de 1 % du PIB. Par conséquent, les dépenses sont financées sans grand recours à l'emprunt et les projections financières sont prudentes.

Il est maintenant possible de procéder à des investissements, devenus très nécessaires, dans les services publics. Les chiffres montrent clairement que l'investissement est une question-clé. En 1999, la part des investissements publics dans le PIB était la plus basse parmi un large échantillon de pays de l'OCDE. Même après prise en compte des privatisations et de partenariats public-privé (PPP), ceci reste vrai, et est particulièrement marqué dans le secteur des transports publics avec des dépenses d'infrastructure pour les chemins de fer et le métro particulièrement faibles et en baisse.

#### **Encadré 1. Accords de service public**

La relation entre les Accords de service public (PSA) et les Plafonds de dépenses ministérielles (DEL) constitue le point de départ : le Plafond de dépenses d'un ministère suppose que des PSA aient été préalablement convenus afin de déterminer les résultats par rapport aux ressources allouées. Le ministre correspondant est responsable du respect des PSA, et les progrès sont contrôlés par le Trésor. Les PSA commencent par déterminer les priorités du ministère concerné, puis des objectifs généraux, et enfin des objectifs quantitatifs au regard desquelles les performances peuvent être mesurées. Parmi ces objectifs figurent également des objectifs d'« optimisation des ressources » qui permettent d'établir une relation entre les ressources et les résultats. Les PSA sont ensuite transmis par les ministères aux agences, autorités locales et autres organismes publics non gouvernementaux (il y a ainsi 136 agences responsables, pour la plupart rattachées aux ministères, qui jouent un rôle fondamental dans la fourniture des services publics et emploient environ les trois quarts de l'effectif des fonctionnaires).

Le système est encore relativement récent (la première série de mesures date de 1998, la seconde de 2000). Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la qualité des objectifs. Le fait de ne pas se concentrer uniquement sur des objectifs quantitatifs est un aspect qui doit continuer à être privilégié. Selon une étude menée par le National Audit Office sur les PSA conclus en 2000, 68 % des objectifs portaient sur des résultats, 14 % des processus, 13 % des réalisations et 5 % sur des ressources. Ceci a représenté une amélioration importante par rapport aux PSA précédents (qui portaient pour 11 % sur des résultats, 51 % sur des processus, 27 % sur les réalisations et pour 7 % sur des ressources).

Les dépenses en matière de santé et d'éducation restent également relativement réduites, en comparaison de certains autres grands pays européens. La proportion des dépenses faites pour l'éducation, la santé et les services sociaux par rapport au PIB demeure légèrement inférieure à la moyenne européenne, qui est de 11 %, bien en dessous des dépenses faites pour ces secteurs en France et en Allemagne, qui atteignent 14 %. La relative insuffisance des financements en matière de santé et d'éducation peut s'expliquer en partie, seulement, par la politique, appliquée de longue date au Royaume-Uni, de fourniture de services universels et pratiquement gratuits dans le domaine de l'éducation et de la santé, et donc par un niveau réduit de dépenses privées dans ces secteurs.

Toutefois, les dépenses sont maintenant en hausse, et des investissements publics bien orientés devraient se traduire par de nettes améliorations dans les services publics. Le gouvernement relève que les dépenses de santé augmentent d'environ 6 % par an et celles d'éducation de plus de 5 %.

Tableau 1. **Dépenses du secteur public par fonction**  
Pourcentage du PIB potentiel

	1989/90	1996/97	1999/2000	2000/01	Changements		
					1989/90-1996/97	1996/97-1999/2000	1999/2000-2000/01
<b>I. Domaine public</b>	6.0	4.9	4.6	4.7	-1.2	-0.2	0.1
Ordre public	2.0	2.1	2.1	2.2	0.1	0.0	0.1
Défense	4.1	2.8	2.5	2.5	-1.3	-0.3	0.0
<b>II. Domaine sous tutelle</b>	10.7	11.2	11.2	12.0	0.5	0.0	0.7
Éducation	4.9	4.7	4.5	4.8	-0.2	-0.1	0.3
Santé	4.9	5.3	5.4	5.7	0.4	0.2	0.3
Services sociaux	0.9	1.3	1.3	1.4	0.4	0.0	0.1
<b>III. Transferts de revenus</b>	10.4	12.5	11.4	11.3	2.1	-1.1	-0.2
<b>IV. Services économiques</b>	4.5	3.9	2.7	3.2	-0.6	-1.2	0.5
Transport	1.6	1.3	0.9	1.0	-0.3	-0.4	0.1
Logement	1.0	0.6	0.3	0.4	-0.4	-0.3	0.1
Industrie et commerce	1.5	1.2	1.0	1.2	-0.3	-0.2	0.2
Agriculture	0.4	0.8	0.5	0.6	0.4	-0.3	0.1
<b>V. Autres</b>	5.3	4.9	5.0	5.2	-0.4	0.2	0.2
<b>I-V. Total des dépenses primaires</b>	37.0	37.3	35.0	36.4	0.3	-2.3	1.4
<b>VI. Intérêt de la dette</b>	4.2	3.7	2.8	2.8	-0.5	-0.9	0.0
<b>I-VI. Total</b>	41.1	41.0	37.8	39.2	-0.1	-3.2	1.4

Source : Mémoire du ministère des Finances et rapport du Comité EDR de l'OCDE.

### **Le déficit de productivité, avec des origines historiques multiples, demeure toutefois un motif d'inquiétude**

Le gouvernement reconnaît la faiblesse des performances relatives à la productivité. La productivité du travail est une difficulté caractéristique au Royaume-Uni. Au début de l'après-guerre, en 1950, la productivité du travail aux États-Unis était pratiquement le double de celle du Royaume-Uni, mais celle de la France et de l'Allemagne était inférieure de 30 à 40 % et celle du Japon de 60 %. Toutes choses étant égales par ailleurs, les quatre pays auraient du rattraper progressivement la productivité des États-Unis, mais ceci ne

s'est pas produit. La croissance de la productivité du travail au Royaume-Uni a été bien inférieure à celle de la France et de l'Allemagne (de l'Ouest) sur l'ensemble de la période après-guerre. En 1999, les niveaux de productivité du travail de la France et de l'Allemagne étaient bien au-dessus de celui du Royaume-Uni. Le Royaume-Uni a connu, jusqu'à une date récente, une croissance de la productivité plus rapide que celle des États-Unis, bien que ce dernier pays ait maintenu sa productivité du travail à un niveau bien supérieur. Le tableau 2 indique les taux de croissance d'après-guerre pour l'ensemble de l'économie sur des périodes données.

Tableau 2. **Situation relative de la productivité en Grande-Bretagne**

	Royaume-Uni	Union européenne	France	Allemagne	Japon
<b>PIB par heure travaillée</b>					
Niveaux : 1999	100	126	124	111 (128)	91
Croissance : (% par an) 1950-99	2.5	1.7	3.5	3.7	4.2
1950-73	3.0	2.3	4.6	5.2	6.1
1973-99	2.1	1.1	2.6	2.3	2.8
1989-99	1.9	1.5	1.3	1.9	2.7
<b>Services tirés du capital par heure travaillée</b>					
Niveaux : 1999	100	142	146	132	165
Croissance : (% par an) 1950-99	3.7	2.2	3.6	3.8	5.7
1950-73	4.6	2.2	4.2	5.5	6.9
1973-99	3.0	2.2	3.1	2.4	4.8
1989-99	2.5	2.2	1.9	1.2	3.9
<b>Productivité totale des facteurs</b>					
Niveaux : 1999	100	113	109	100	77
Croissance : (% par an) 1950-99	1.2	1.0	2.3	2.7	2.1
1950-73	1.3	1.7	3.1	4.0	3.4
1973-99	1.2	0.4	1.6	1.6	1.2
1989-99	1.1	0.9	0.6	1.4	0.7

Note : En 1999, « l'Allemagne » regroupe à la fois l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest, et la productivité allemande totale est similaire à celle du Royaume-Uni. Nous avons inclus entre parenthèses une estimation de la production par personne et par heure en Allemagne de l'Ouest.

Source : Crafts et O'Mahony (2001), tableaux 1 et 2.

Tous les pays ont connu depuis 1973 un ralentissement de la croissance de la productivité et le fossé s'est réduit entre le Royaume-Uni et les autres pays européens. Toutefois, cela semble être davantage le fait d'un ralentissement du taux de croissance de la productivité dans les autres pays européens que d'une amélioration notable au Royaume-Uni. Les États-Unis sont la seule exception à cette tendance, leur productivité dans le domaine du travail ayant augmenté jusqu'à atteindre un taux annuel moyen de 2.5 % depuis 1996, c'est-à-dire plus de 1 % au-dessus du niveau de la tendance annuelle depuis 1973.

Parmi les importants facteurs qui ont, après-guerre, affecté la croissance de la productivité au Royaume-Uni, on relève la politique monétaire qui, jusqu'à une date très récente, ne parvenait pas à la stabilisation des prix propice aux investissements dans la recherche et le développement, et la capacité de production. De mauvaises relations professionnelles ont également joué un rôle important : la productivité du travail a souffert des pratiques restrictives, ainsi que de l'existence de multiples syndicats et structures de négociations. Dans d'autres parties de l'Europe, la stabilité des prix était mieux assurée, et

les relations professionnelles ont suivi un modèle plus coopératif qui a limité l'ampleur des conflits. Ces facteurs ont été pris en compte, mais le gouvernement reconnaît que d'autres continuent à freiner les performances. Les plans du gouvernement visant à « augmenter le taux durable de croissance de la productivité » sont présentés dans l'encadré 2.

**Une politique de la concurrence plus vigoureuse et efficace est un facteur clé et le Royaume-Uni est maintenant sur la bonne voie**

**L'analyse confirme l'existence d'un lien important entre la politique de la concurrence et les performances des entreprises**

Jusqu'à une date récente, il manquait une analyse permettant de soutenir la théorie d'un lien étroit entre la politique de la concurrence et les performances des entreprises. À présent, un nombre croissant d'études<sup>5</sup> démontre qu'il existe un lien entre la concurrence effective sur un marché et les performances. Le fait que le Royaume-Uni ait négligé ces dernières sur une longue période aurait considérablement entravé la productivité. Une étude<sup>6</sup> montre, sur la période 1980-92, que la restructuration menée de l'extérieur et affectant les entrées et sorties du marché a contribué pour environ 50 % à la croissance de la productivité du travail au Royaume-Uni, et pour 90 % à celle de la productivité totale des facteurs. Le marché unique de l'Union européenne démontre également cette relation : entre 1980 et 1996, des entreprises appartenant à des secteurs considérés comme directement affectés par le marché unique ont connu une forte augmentation de leur efficacité, qui ne s'est pas produite dans d'autres secteurs. Il est probable que le bon fonctionnement des marchés, permettant l'entrée de nouvelles entreprises ainsi que la sortie ou l'amélioration d'entreprises présentant de mauvais résultats, favorise la croissance de la productivité.

**Encadré 2. Stratégie du gouvernement en matière de productivité**

Le gouvernement a fait savoir que son approche, pour améliorer la productivité à long terme au Royaume-Uni s'appuie sur deux piliers : assurer une stabilité macroéconomique permettant aux entreprises et aux particuliers d'investir à long terme, et mettre en œuvre des réformes microéconomiques afin de supprimer les obstacles à un fonctionnement efficace du marché dans cinq domaines :

- Renforcer la concurrence afin d'encourager les entreprises à innover, à réduire les coûts et à fournir au consommateur des biens et des services de meilleure qualité.
- Promouvoir l'entreprise et l'innovation afin de tirer parti des avantages qu'offrent les nouvelles technologies et pratiques de travail, encourager l'esprit d'initiative, la prise de risque et la gestion dans toutes les communautés du pays.
- Améliorer les compétences de base afin de maximiser la contribution du capital humain à la croissance.
- Encourager les investissements afin d'améliorer le capital physique disponible dans chaque secteur et industrie.
- S'employer directement à améliorer la productivité des services.

Source : Rapport pré-budgétaire du ministère des Finances, novembre 2001.

La productivité du secteur privé a souffert de la vague de nationalisations (l'augmentation du nombre d'entreprises appartenant à l'État) dans les premières années d'après-guerre. Toutefois, le programme de privatisation ultérieur n'a pas eu les effets bénéfiques escomptés, car les entreprises ont été privatisées dans un environnement qui souvent n'encourageait guère les comportements concurrentiels. Le rôle de la concurrence n'a pas été bien pris en compte : on a cherché à obtenir des gains d'efficacité par un contrôle des prix, mais les entreprises privatisées n'ont pas eu à se défendre sur leurs marchés autant qu'il l'aurait fallu.

### ***Des changements importants ont été opérés afin de renforcer la législation de mise en œuvre de politique de la concurrence***

Le gouvernement a apporté des modifications substantielles à la structure réglementaire mettant en œuvre la politique de la concurrence, qui ne donnait pas satisfaction. La loi sur la concurrence de 1998 (qui n'est entrée pleinement en vigueur qu'en 2000) constitue une étape décisive. Les traditions juridiques et économiques remontant à la révolution industrielle valorisaient fortement l'autonomie des entreprises. Il s'était constitué un puissant groupe de pression, qui rendait les changements très difficiles. Le milieu des affaires privilégiait la coopération et la négociation dans l'application du droit de la concurrence.

Après des années de débat sur la nécessité d'un changement, le Royaume-Uni a aujourd'hui rompu avec cette tradition de manière claire et étonnamment énergique. Il le fallait, notamment pour donner une réelle consistance aux actions engagées pour limiter les abus, et pour assurer le respect de la loi. Si ces mesures sont effectivement appliquées, elles mettront fin à des pratiques auparavant tolérées et qui entravaient l'amélioration de l'efficacité. Selon le Livre blanc du gouvernement, écrit en 2001, l'atteinte au bien-être attribuable aux comportements monopolistiques représente entre 0.5 % et 1 % du PIB (entre 4.5 et 9 milliards de livres sterling par an). Il se peut que la réforme précédente ait préparé la libéralisation en encourageant les cessions d'actifs dans les monopoles privatisés, et peut-être simplifié la réglementation les régissant. Toutefois, l'important, c'est qu'une réforme en profondeur est actuellement en cours de mise en œuvre.

Les principes mis en œuvre au Royaume-Uni s'attaquaient aux abus de position dominante et aux accords restrictifs *après* l'évènement. Ils ont été remplacés par la méthode adoptée par la plupart des autres pays de l'OCDE, selon laquelle les accords empêchant, limitant ou faussant la concurrence (interprétée au sens large), et les abus de position dominante, sont interdits. La nouvelle législation impose pour la première fois de réelles sanctions (complétant les traditionnelles « ordonnances de cesser et de s'abstenir ») et les pouvoirs d'investigation ont également été sensiblement renforcés. Il faut se féliciter du rôle moteur à désormais dévolu à l'*Office of Fair Trading* (OFT) pour les questions relatives à la concurrence.

### ***Ces changements devraient être bénéfiques pour le Royaume-Uni***

Cette nouvelle politique n'est appliquée que depuis très peu de temps mais elle devrait avoir des répercussions significatives et positives sur les marchés, l'environnement réglementaire et l'ensemble des performances économiques en améliorant l'efficacité en termes de productivité de l'économie. De fait, c'est ce que le gouvernement espère de cette politique, et il prévoit de nouvelles réformes afin de consolider le nouvel ensemble réglementaire.

**Promouvoir l'entreprise et l'innovation : le Royaume-Uni offre un environnement favorable aux entreprises. Des initiatives sont prises pour l'améliorer encore, mais les lourdeurs administratives semblent encore soulever des difficultés**

Les entrepreneurs bénéficient en général d'un meilleur environnement économique au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays de l'OCDE<sup>7</sup>. Toutefois, celui-ci n'est pas parfait. Pour ce qui est de la création d'entreprises, la comparaison avec les autres pays de l'OCDE ne joue pas en faveur du Royaume-Uni. Il se trouve à peine en meilleure position que la France, l'Allemagne ou le Japon, et loin derrière les États-Unis.

Des obstacles structurels et juridiques continuent de décourager la prise de risque. En particulier, le risque de la faillite reste une entrave à la création d'entreprise. Le gouvernement se propose de modifier la loi sur l'insolvabilité afin de faciliter un nouveau départ pour ceux qui ont agi de manière honnête, tout en imposant des sanctions à ceux qui ont commis de malversations. Une modernisation de la loi sur les sociétés, devenue indispensable, est envisagée. Une autre difficulté structurelle susceptible de contribuer à des résultats décevants est celui de l'insuffisance du capital risque, sa disponibilité à un stade précoce étant inférieure à la moyenne de l'Union européenne.

L'amélioration du climat dans lequel opèrent les PME est une priorité gouvernementale. Parallèlement aux modifications apportées aux lois sur l'insolvabilité et sur les sociétés,

**Encadré 3. L'énoncé de mission de 2001 du gouvernement en matière de concurrence**

Le gouvernement s'engage à promouvoir la concurrence dans l'économie afin d'améliorer les performances du Royaume-Uni en matière de productivité et d'assurer le bon fonctionnement des marchés pour les consommateurs.

Le gouvernement :

- Respectera l'indépendance absolue des autorités chargées de la concurrence.
- N'interviendra pas dans les affaires en cours d'investigation.
- Adoptera les solutions préconisées par la Commission de la Concurrence sauf dans les cas où des raisons exceptionnelles d'intérêt général imposent de ne pas agir ainsi, auxquels cas le gouvernement sera tenu d'expliquer l'ensemble de son raisonnement.
- S'assurera que la structure juridique permet aux autorités chargées de la concurrence de traiter toutes les formes de comportement anti-concurrentiel.
- Expliquera l'importance de la politique de la concurrence au public, aux entreprises et aux médias.
- Réagira de manière positive lorsque l'OFT, la Commission de la concurrence ou un organisme sectoriel de réglementation estime que des réglementations nuisent sérieusement à la concurrence – en publiant dans les 90 jours une analyse raisonnée sur la manière dont le gouvernement a l'intention de procéder.
- Nommera à la Commission de la concurrence uniquement des personnes compétentes en matière de concurrence et au comité de l'OFT uniquement des personnes compétentes en matière de concurrence ou de protection des consommateurs.
- Veillera à ce que les autorités chargées de la concurrence disposent des ressources appropriées pour réaliser leurs objectifs.

Source : DTI, 2001.

un Service des petites entreprises a été mis en place en avril 2000 afin de regrouper les aides aux PME et privilégier un environnement favorable aux entreprises. Ce service participe activement aux analyses d'impact de la réglementation (AIR) sur les nouveaux textes, pour en évaluer l'impact sur les PME. Plusieurs changements sont prévus pour la fiscalité des PME. Des mesures sont également envisagées pour encourager l'investissement dans les capitaux de lancement, les jeunes pousses et les petites entreprises, et favoriser la recherche-développement.

Ces mesures sont les bienvenues. Toutefois, l'obstacle des lourdeurs administratives demeure. Des mécontentements ont été exprimés au sujet du volume, de la complexité, du manque de transparence et du rythme de modification de la législation. Certaines réglementations nouvelles imposent de nouvelles obligations aux entreprises qui doivent recueillir et conserver un large volume d'informations. Une évaluation approfondie de l'efficacité des mécanismes de soutien devrait être réalisée. Une rationalisation permettrait d'améliorer le taux d'utilisation. L'application énergique des principes de qualité de la réglementation ainsi que l'application effective de la loi de 2001 sur la réforme de la réglementation (qui accroît les possibilités de supprimer et de moderniser les règles inefficaces) y contribueront. Le gouvernement a affiché son intention d'agir ainsi dans le Programme d'Action de février 2002 pour la réforme de la réglementation, dans lequel plus de 260 mesures de simplification de la réglementation sont énumérées avec indication des dates limites et des grandes étapes pour leur mise en œuvre.

### ***Des infrastructures et des services publics fonctionnant bien nécessitent une réglementation efficace assortie d'autres mesures***

Il ressort de l'observation d'une série de services publics qu'il existe une relation importante entre la réglementation et les performances. Lorsque l'on évalue cette réglementation au Royaume-Uni, il convient de rappeler que certains aspects des régimes réglementaires sont différents en Écosse et en Irlande du Nord de ceux qui existent en Angleterre et au pays de Galles.

### ***La réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité permet de mettre au point des approches novatrices pour résoudre des problèmes difficiles, et donne de bons résultats.***

La réforme du secteur de l'électricité est examinée de manière plus détaillée dans la section suivante (les points forts et les succès de la réforme de la réglementation). Entre autres innovations, les *nouvelles dispositions concernant le commerce de l'électricité* (NETA), qui ont pris effet en 2001, ont pour objectif d'apporter une solution plus efficace à un certain nombre de difficultés soulevées par le fonctionnement de marchés de gros de l'électricité ouverts à la concurrence. Le dispositif NETA rattache les marchés de gros à l'activité complexe d'équilibrage du système d'un monopole naturel (l'alimentation en électricité du réseau doit être égale à la demande d'électricité, à tout moment, afin d'éviter un effondrement physique, ce qu'aucun marché seul ne peut encore garantir).

Les résultats des réformes sont favorables. Les prix réels de l'électricité ont baissé considérablement sur une période longue, tant pour les industriels que pour les particuliers. Les questions relatives à la sécurité des approvisionnements en électricité ne se poseront pas pour le Royaume-Uni dans un avenir prévisible, étant donné les marges actuelles de la capacité de génération.

***La réforme de la réglementation a, jusqu'à présent, permis la création d'un secteur des télécommunications solide et compétitif, bien que certains éléments nécessitent des travaux plus approfondis***

Les réformes des télécommunications sont également présentées plus en détail dans la suite du document. Le Royaume-Uni a été un précurseur en Europe pour la libéralisation du secteur des télécommunications, qui a débuté au début des années 80. La législation à l'origine de la libéralisation du marché de l'Union européenne s'est grandement inspirée des politiques novatrices du Royaume-Uni. Parmi les forces et les réussites réglementaires spécifiques figurent un régime de services de gros et d'interconnexion très développé ainsi que des frais peu élevés pour les services d'accès à Internet par réseau commuté.

Le marché a connu une croissance sans précédent. Le développement des communications mobiles a été particulièrement rapide, le Royaume-Uni étant au tout premier rang pour le développement de nouvelles normes et de nouveaux services. Ces réalisations sont importantes. Elles ont pu avoir lieu grâce à un régime réglementaire favorisant une concurrence effective (bien qu'elle eut pu l'être davantage au départ – il a en effet fallu un certain temps à la concurrence pour se développer). Le rythme soutenu des évolutions technologiques a été bénéfique, il a ainsi mis fin aux caractéristiques de monopole du réseau traditionnel. La libéralisation a été poussée pratiquement aussi loin que possible : il n'y a pas de limites à l'accès au marché, excepté lorsque les spectres disponibles sont limités.

Toutefois, ces succès sont tempérés par quelques faiblesses persistantes. Les services d'accès local (la boucle locale) sont toujours dominés par BT. Le marché de haut débit a tardé à se développer au Royaume-Uni, ce qui s'est traduit par un faible taux d'utilisation au début de l'exploitation de ce marché. Cependant, la disponibilité de haut débit est comparable à ce qu'elle est dans de nombreux autres pays et une croissance rapide est attendue.

***Une réglementation efficace est nécessaire dans le secteur des chemins de fer, accompagnée de nouveaux investissements***

Les mauvaises performances du secteur des chemins de fer sont principalement dues au manque d'investissement. Cependant, outre le récent programme sur 10 ans concernant le transport ferroviaire, qui prévoit un investissement de 60 milliards de livres sterling (dont 34 milliards provenant d'investisseurs privés), le gouvernement envisage une révision importante du contexte réglementaire. Une nouvelle société privée à responsabilité limitée par garantie – *Network Rail* – a soumis une offre pour la reprise des activités de *Railtrack*. Suite à cela, des modifications de la structure réglementaire du secteur pourraient s'avérer nécessaires.

***La structure réglementaire régissant les professions libérales est importante pour maintenir un équilibre adéquat entre la concurrence et les intérêts des consommateurs***

Les professions libérales au Royaume-Uni sont, en grande partie, auto-réglementées (ces dispositifs couvrent généralement les conditions d'exercice et les formations professionnelles exigées, les codes de conduite, les normes de service, la certification de la qualité, et le règlement des litiges). Ce type de réglementation peut avoir un objectif valable de protection des consommateurs, mais si elle est trop restrictive, elle peut nuire à la concurrence en causant du tort aux consommateurs au profit des membres de la profession. Cette auto-réglementation est à présent susceptible d'être soumise à la loi de 1998 sur la concurrence : dans la mesure où elle donnerait lieu à des effets anti-concurrentiels, elle serait interdite (à moins qu'il ne s'agisse d'une des professions répertoriées dans une annexe à la loi et exclues



de son champ d'application par le Secrétaire d'État). Une étude a été réalisée en 2000 par l'OFT et son rapport sur la « Concurrence dans les professions libérales » (*Competition in the Professions*) a été publié en mars 2001. L'objectif était d'identifier les restrictions qui ont pour effet d'entraver la concurrence. L'étude a révélé que, malgré les progrès, des restrictions significatives à la concurrence demeuraient. Ainsi, il est apparu que certaines dispositions traditionnelles, par exemple les restrictions concernant les structures économiques ou la publicité, ou encore les barèmes d'honoraires, ont conduit à une réduction de la concurrence et à une augmentation des prix, peut-être sans avantage en contrepartie pour les consommateurs. L'OFT en a conclu qu'il devrait exister une présomption réfutable à l'encontre de telles restrictions, mais n'a pas examiné en détail la solidité de ces éventuels arguments de réfutation. Certaines restrictions identifiées ont une base légale, de sorte que toute modification est en fait du ressort du gouvernement plutôt que de celui de la loi sur la concurrence.

#### Encadré 4. Les chemins de fer

En 1993, le gouvernement a séparé le réseau (monopole naturel) de l'exploitation des trains, et en a confié l'exploitation à Railtrack. Railtrack a alors été privatisé et l'exploitation des trains concédée. Un organisme de régulation (Office of the Rail Regulator) a été créé afin de superviser le réseau et les infrastructures. Ses fonctions se sont étendues à l'approbation des contrats concernant l'utilisation du réseau et les frais d'accès imposés par Railtrack aux exploitants de trains (fonctions réglementaires ayant une influence considérable sur l'investissement). En 1998, le gouvernement a mis en place une autre entité de supervision, la Strategic Rail Authority – SRA) qui s'est vu confier les fonctions de l'Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF). Le rôle de la SRA était d'assurer le développement du réseau, d'accorder de nouvelles concessions aux 25 exploitants pour une période maximum de 20 ans, d'affecter à ces derniers de nouveaux crédits publics d'investissement et par-dessus tout d'élaborer une stratégie pour les chemins de fer. En contrepartie, les exploitants devaient non seulement exploiter les services ferroviaires, mais aussi améliorer les infrastructures. Toutefois, Railtrack a connu de graves difficultés financières en octobre 2001.

Le gouvernement reconnaît que la structure réglementaire précédemment mise en place était source d'une grande confusion pour ce qui est des responsabilités d'investissement. Les décennies de sous-investissement d'avant 1993 constituent le facteur principal à l'origine du mauvais état actuel des chemins de fer, et l'augmentation du trafic a créé des difficultés supplémentaires. Cependant, il est également possible que la restructuration, le programme de privatisation et le mode de réglementation choisis aient aggravé les problèmes.

Dans d'autres industries de réseau, le régime réglementaire régissant l'accès au réseau et son utilisation jouent un rôle fondamental dans les incitations à investir, et la démarcation entre les utilisateurs des infrastructures et leurs propriétaires est généralement plus nette de sorte que les responsabilités en matière de gestion des actifs sont mieux définies. Les relations entre Railtrack et les exploitants sont devenues conflictuelles. Les fonds déjà accordés par le gouvernement dans le contexte du plan décennal pour les transports ne constituent qu'une partie de la solution qui permettrait d'améliorer les performances futures. La réglementation doit aussi être efficace et elle doit éviter les dispositifs complexes, qui sont propices à la confusion des responsabilités. Il convient aussi de mettre en place des incitations qui produisent des investissements efficaces. Le concordat récemment conclu entre la SRA et l'ORR constitue un premier pas vers une amélioration de la transparence et de la coopération dans l'ensemble du secteur.

Les organisations professionnelles réexaminent actuellement la qualité de leurs règles professionnelles. Quelques changements ont déjà été proposés et d'autres sont attendus. Dans le cas de restrictions s'avérant injustifiées, et auxquelles s'applique la loi sur la concurrence, les organisations professionnelles peuvent être amenées à envisager des formules moins restrictives. En avril 2002, l'OFT a publié une note examinant les progrès réalisés concernant les difficultés repérées dans le rapport de 2001. Il ressort de cette note que chacune des organisations professionnelles mentionnées dans ce rapport de 2001 a pris des mesures pour traiter les restrictions qui avaient été repérées. Toutefois des restrictions importantes subsistent et, en ce cas, l'OFT fera usage des pouvoirs dont il dispose pour supprimer les restrictions inutiles.

## Les points forts et les succès de la réforme de la réglementation

### ***L'innovation et les réformes continues donnent au Royaume-Uni une base solide pour produire une réglementation de grande qualité***

Après vingt ans de réforme et d'innovation continues, le Royaume-Uni est un des pays de l'OCDE qui bénéficie de l'expérience la plus grande pour l'amélioration des capacités gouvernementales à assurer une réglementation de grande qualité. Les résultats sont clairs lorsque l'on se réfère à la situation du Royaume-Uni au début des années 80 ou si l'on compare la situation actuelle avec celle de nombreux autres pays de l'OCDE. Depuis 1985, les gouvernements successifs se sont attachés à développer des principes de bonne réglementation ainsi que des institutions pour les mettre en œuvre. La privatisation et les actions connexes dans les années 80 ont été suivies par un certain nombre de nouveaux changements, encore plus ambitieux. Il en est ainsi de la libéralisation d'industries de réseau complexes et de la nouvelle réglementation pour les encadrer. Une nouvelle série de mesures, plus ou moins importantes, sont en cours d'élaboration aujourd'hui. De nombreux pays de l'OCDE n'ont pas encore compris que la réforme de la réglementation n'a rien d'une opération ponctuelle. L'exemple du Royaume-Uni est une leçon importante pour ces derniers.

### ***Les pratiques réglementaires du Royaume-Uni sont conformes aux principes actuels d'une réglementation de haute qualité proposée par l'OCDE***

Le gouvernement s'est fixé pour objectif une réglementation efficace. Les institutions, les procédures et autres instruments réglementaires répondent aujourd'hui, au Royaume-Uni, à une politique de la réglementation fondée sur les principes d'efficacité, de transparence et de responsabilité. Cette politique est comparable à celle de la plupart des autres pays européens et elle devrait permettre de nouveaux progrès du développement économique, de la cohésion sociale et de la mise en œuvre des priorités environnementales. S'agissant de la politique de réglementation, le Royaume-Uni satisfait pour l'essentiel aux exigences énoncées dans la *Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* et par de nombreux aspects, cette politique répond aux besoins. Le RU les met en application, analyse et applique les principes de base d'une bonne gestion réglementaire. Aujourd'hui, la politique et ses normes sont formulées principalement dans trois documents non législatifs : *Good Policy Making: Guide to Regulatory Impact* de 2000 (Élaboration de politiques en de bonnes conditions : Guide pour l'évaluation de l'impact des réglementations) ; *Policy Makers Checklist* de 1999 (Liste de vérification à l'intention des décideurs) ; et *Principles of Good Regulation* (Principes de bonne réglementation) de la *Better Regulation Task Force* (Groupe de travail pour l'amélioration de la réglementation), 1998 (voir encadré 5).

## Des dispositifs centraux ont été mis en place pour encourager la qualité de la réglementation

Afin de mettre en œuvre cette politique, de nouveaux dispositifs centraux ont été développés au cours des dernières années dans le domaine réglementaire. Parmi ceux-ci figurent la *Better Regulation Task Force* (BRTF) (1997), organisme consultatif indépendant créé auprès du gouvernement, le *Panel for Regulatory Accountability* (1999) et les ministres chargés de la réforme de la réglementation (1999). Des entités déjà plus anciennes conservent leur importance. La *Regulatory Impact Unit* (RIU), mise en place en 1986, est désormais rattachée au Centre de gouvernement (c'est-à-dire le Secrétariat du Cabinet) et s'est dotée d'unités ministériels satellites (DRIU). Elle assure également le secrétariat de la BRTF et du *Panel for*

### Encadré 5. Principes de bonne réglementation du BRTF

En 1998, la « *Better Regulation Task Force* » (BRTF), organisme consultatif indépendant auprès du gouvernement, a élaboré une série de Principes de bonne réglementation. Ces principes, légèrement révisés en 2000, ont été adoptés par le gouvernement et incorporés dans le Guide officiel pour l'Analyse d'impact de la réglementation. Ces principes devraient déboucher sur des réglementations efficaces et leur application devrait permettre de s'assurer qu'elles sont « nécessaires, justes, efficaces, financièrement viables et jouissent d'un large degré de confiance de la part du public »\*. Au total, la BRTF s'appuie sur 13 critères pour évaluer les réglementations, notamment les cinq principes « de base » suivants :

- **Transparence** – Les réglementations devraient être ouvertes, simples et faciles à comprendre.
- **Responsabilité** – Devant les ministres, le Parlement ainsi que les utilisateurs et le grand public.
- **Ciblage** – La réglementation devrait être centrée sur le problème et limiter au minimum les effets secondaires.
- **Cohérence** – La réglementation devrait être appliquée de manière cohérente.
- **Proportionnalité** – Les mesures réglementaires devraient être adaptées à l'importance du risque.

Les Principes de bonne réglementation de la BRTF comprennent également huit « critères de bonne réglementation et pièges à éviter » qui devraient aussi s'appliquer aux réglementations de l'État ainsi qu'aux solutions de rechange à la réglementation. Selon ces huit critères, les réglementations doivent :

- Bénéficier d'un réel soutien politique.
- Être applicables.
- Être faciles à comprendre.
- Être équilibrées et éviter les réactions impulsives.
- Éviter les conséquences non voulues.
- Équilibrer les risques, les coûts et les bénéfices pratiques.
- Chercher à concilier les objectifs contradictoires envisagés par les politiques.
- Identifier les responsabilités.

Source : *Better Regulation Task Force* (2000a).

*Regulatory Accountability*. Par ses investigations, le *National Audit Office* joue un rôle fondamental dans le programme de réforme de la réglementation. Des principes réglementaires centraux ont été élaborés.

### **Les mécanismes de transparence et de responsabilité soutiennent bien la comparaison avec les meilleures pratiques internationales**

La capacité de produire une réglementation de qualité, répondant à des principes tels que la transparence ou la consultation est satisfaisante. Conformément à la tradition politique du Royaume-Uni, il n'y a habituellement pas de loi de portée générale, mais une forte tradition de respect envers des exigences plus informelles et sectorielles. Cette manière de procéder favorise la transparence dans l'établissement des règles. La consultation publique fait partie intégrante de la culture du pays. Des efforts considérables sont mis en œuvre pour faire connaître les règles : par exemple, par le biais de l'Internet, qui complète la large gamme de publications commerciales et ministérielles compensant l'absence d'un registre unique des lois.

Cette approche souple et informelle signifie que la qualité peut être variable et que les meilleures pratiques ne sont pas toujours adoptées. Ainsi la procédure d'« avis et d'appel à commentaires » pour favoriser la transparence lors de l'élaboration de règles n'est pas encore généralisée. La qualité et l'efficacité des consultations sont variables et les initiatives non coordonnées sont trop nombreuses. Les consultations sur « les dispositions n'ayant pas caractère obligatoire »<sup>8</sup> constituent un domaine dans lequel des progrès peuvent encore être réalisés. Toutefois, le gouvernement a récemment pris une série de mesures pour améliorer la consultation.

### **Le respect de la réglementation et le contrôle de son application sont des éléments clés de la structure réglementaire**

Le Royaume-Uni est au tout premier rang des pays de l'OCDE en ce qui concerne les moyens mis en œuvre pour assurer le respect de la réglementation. Il cherche à sensibiliser les responsables de la réglementation à l'importance que revêt le respect de la réglementation, ce qui suppose notamment d'identifier les problèmes de respect *ex ante*. Cela peut demander un examen plus approfondi du degré réel de respect de la réglementation.

Le contrôle de l'application de la réglementation – sans lequel les objectifs réglementaires ne peuvent être atteints – est aussi généralement bien assuré. Il existe au Royaume-Uni une longue tradition qui permet de conférer aux autorités locales des pouvoirs réglementaires, y compris le contrôle de l'application des réglementations adoptées au niveau central. En l'absence d'approche harmonisée, la qualité et la cohérence peuvent varier, mais le gouvernement a cherché à résoudre ce problème avec les autorités locales par le biais d'un « Concordat pour l'application ». Celui-ci énonce des principes de bonne application et prévoit un système d'évaluation des performances.

Les procédures de recours contre les mauvaises règles ou décisions prises en application de réglementations sont solidement ancrées dans la tradition du Royaume-Uni. Tous les organismes publics en relation avec le public doivent disposer des procédures de recours simples faisant l'objet d'une large publicité. Il existe un site Web central proposant des informations sur ce sujet. Les institutions de type Ombudsman constituent également une possibilité offerte aux citoyens (bien que leur accessibilité soit insuffisante). Enfin, il existe une troisième possibilité, la révision judiciaire, bien que ce recours ne soit possible que dans certains domaines limités.

### **Récemment, un certain nombre d'initiatives visant à améliorer encore la qualité de la réglementation ont été lancées**

Le gouvernement a récemment lancé plusieurs initiatives pour apporter de nouvelles améliorations dans des domaines tels que l'AIR et la loi sur la réforme de la réglementation. L'objectif est d'améliorer les dispositions existantes et d'abroger les réglementations inutiles.

### **La structure relative à la politique de la concurrence a été renouvelée et renforcée**

La politique de la concurrence a récemment fait l'objet d'un changement significatif et positif avec la loi de 1998 sur la concurrence. À ce stade il est encore difficile d'en apprécier les résultats et les projets du gouvernement touchant l'approfondissement de la réforme sont encore trop mobiles pour se prêter à une évaluation.

Toutefois, certaines questions appellent une étude plus poussée, et il est encourageant de constater qu'elles figurent au programme du gouvernement avec le Projet de loi sur les entreprises. Parmi ces questions figurent la nécessité de veiller à ce que la nouvelle politique soit effectivement appliquée (cela n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation approfondie) et que la structure institutionnelle complexe ayant des liens avec les milieux politiques fonctionne simplement et indépendamment de toute influence politique, ainsi que la nécessité de mettre à jour les dispositions en matière de monopole et de réorganiser le processus d'examen des fusions.

Les mécanismes institutionnels de prise de décision demeurent complexes (on fait valoir que cela favorise des discussions informelles qui confrontent les différents points de vue) et les possibilités d'intervention politique existent toujours. La Commission de la concurrence peut ainsi réexaminer le travail initial de l'OFT (Office of Fair Trading) sur un cas, et pour certains sujets, la décision du ministère du Commerce et de l'Industrie sur la solution à mettre en œuvre peut alors effectivement supplanter les conclusions de la Commission. Dans le passé, la possibilité d'une intervention ministérielle de dernière minute portait atteinte à une saine application des principes de la politique. On considérait généralement que le droit de la concurrence était appliqué au Royaume-Uni de façon moins indépendante qu'il ne l'était en d'autres pays.

Le gouvernement fait actuellement ce qu'il faut pour effacer l'impression qu'il est susceptible d'intervenir : le Projet de loi posera le principe de l'indépendance décisionnelle de l'OFT (qui sera restructuré et doté d'un conseil pour limiter les risques d'actions arbitraires) et de la Commission, et veillera à ce que les ministres ne puissent intervenir que dans des cas limités. Par exemple, les pouvoirs résiduels concernant les fusions autorisent la prise en compte de motifs d'intérêt général supplémentaires au sujet desquels les ministres peuvent avoir leur mot à dire ; toutefois le gouvernement indique n'avoir actuellement « aucune intention » d'utiliser ces pouvoirs et l'approbation du Parlement sera nécessaire pour qu'une question soit considérée comme présentant un intérêt public exceptionnel. D'autre part, le gouvernement est également favorable à un renforcement du rôle et de l'indépendance de l'OFT (qui aura entre autres pour tâche de contribuer à l'élaboration de nouveaux textes législatifs). Cela semble indiquer que l'approche centrée sur les ministères pour le traitement des questions de concurrence perd du terrain.

Les dirigeants de l'OFT et de la Commission de la concurrence se sont engagés à assurer une application rigoureuse des nouveaux instruments mis à leur disposition. Cela nécessitera la mise en place des mécanismes d'application efficaces au sein de leurs organisations et de développer les compétences correspondantes. À cette fin, on dispose

## Encadré 6. Initiatives récentes en matière de réforme de la réglementation

La **loi de 2001 sur la réforme de la réglementation** vise à améliorer la capacité réglementaire au sein du Parlement du Royaume-Uni, considérée comme l'un des principaux obstacles à la révision de la législation existante et à la résolution des difficultés qui ont été relevées. Il s'agit d'un nouvel outil dont il est beaucoup attendu pour l'amélioration des réglementations existantes et la suppression des règles inutiles, à condition que le gouvernement l'utilise de manière intensive, comme il s'est engagé à le faire. La première Ordonnance de réforme de la réglementation (RRO) a été prise en décembre 2001. D'autres RRO sont actuellement en préparation.

Le programme de travail de la « **Better Regulation Task Force** » (**Groupe de travail pour l'amélioration de la réglementation**) pour les prochains mois comprend des rapports sur la législation du travail, la science et la technologie, l'enseignement supérieur et la mise en œuvre à l'échelon local des politiques nationales.

Le **National Audit Office** a publié en novembre 2001 une étude indépendante sur le processus d'Analyse d'impact de la réglementation (AIR). Fondé sur une évaluation positive du système actuel d'AIR, le rapport contient une série de recommandations et s'attache essentiellement aux moyens d'améliorer les directives en matière d'AIR établies par la Regulatory Impact Unit à l'intention des autorités réglementaires.

Le Premier ministre a demandé aux **ministres chargés de la réforme de la réglementation** d'établir une liste des mesures de déréglementation et des réformes importantes qui peuvent être mises en œuvre par des Ordonnances de réforme de la réglementation et des autres mesures de déréglementation. Le **Plan d'action du gouvernement** pour la réforme de la réglementation de février 2002 présente plus de 260 mesures réglementaires, parmi lesquelles un grand nombre seront mises en œuvre dans le cadre de la loi sur la réforme de la réglementation.

Le gouvernement a publié en décembre 2001 un Livre vert intitulé « **Planning: Delivering fundamental change** » (**Planifier : mise en œuvre de changements fondamentaux**), qui prévoit un traitement plus rapide des requêtes, une simplification du système et la création de nouvelles zones d'entreprises.

La **Regulatory Impact Unit** prévoit de publier un guide révisé sur les AIR en 2002. Entre autres questions, ce guide fournira des indications sur les solutions de rechange à la réglementation à la réglementation. Il est également prévu d'asseoir sur des bases plus formelles et plus structurées l'évaluation par la RIU du respect général de ses directives par les ministères.

L'**équipe chargée du Secteur Public** au sein de la Regulatory Impact Unit mène actuellement un projet intra-gouvernemental visant à créer un nouvel outil dénommé « Policy Effects Framework » pour améliorer la prestation des services publics en relation directe avec le public. L'objectif est d'alléger les formalités administratives et d'évaluer l'impact des politiques sur le secteur public.

Des **évaluations ex post** des réformes ont commencé à être entreprises. L'OFGEM (Office of Gas and Electricity Market – Autorité de régulation de l'énergie) a ainsi établi un rapport sur l'impact des nouveaux accords relatifs aux marchés de gros de l'électricité (NETA) sur les petits producteurs. Depuis juin 2001, la politique gouvernementale exige des ministères qu'ils réexaminent l'impact des principales mesures de réglementation dans les trois années suivant leur mise en œuvre.

### Encadré 7. Le Projet de loi sur les entreprises

En juillet 2001, le gouvernement a publié le Livre blanc « Productivity and Enterprise: A World Class Competition Regime » (Productivité et Entreprise : des conditions de concurrence à un niveau international) (Cm 5233) qui présente un certain nombre de propositions concernant la réforme de la loi sur la concurrence du Royaume-Uni. L'objectif de ces réformes est d'aider à mettre en place une structure moderne avec, pour souci principal, l'entreprise et la productivité.

#### Les principes retenus par le gouvernement du Royaume-Uni pour la réforme de la loi sur la concurrence

- Les décisions en matière de concurrence devraient être prises par des autorités chargées de la politique de la concurrence fortes, proactives et indépendantes.
- Le régime devrait éliminer toutes les formes de comportement anti-concurrentiel.
- Un fort effet dissuasif doit être mis en place.
- Les parties ayant subi des préjudices devraient pouvoir disposer de réels recours.
- Le gouvernement et les autorités chargées de la politique de la concurrence devraient œuvrer en faveur d'une amélioration de la cohérence et de la coopération à l'échelon international.
- La politique concurrentielle doit être considérée comme une priorité en raison de son importance pour les performances économiques.

#### Les principales réformes de la politique de la concurrence, dans le Projet de loi sur les entreprises

- Un nouveau régime pour les fusions où les décisions seront prises aussi souvent que possible par des autorités indépendantes sur la base d'un critère fondé sur la concurrence et non sur celle du critère de l'intérêt général comme actuellement.
- Remplacement du système relatif aux monopoles institué par le Fair Trading Act de 1973 par un nouveau régime d'enquêtes sur les marchés dans lequel les décisions seront prises aussi souvent que possible par des autorités concurrentielles indépendantes sur la base d'un critère fondé sur la concurrence et non sur celle du critère de l'intérêt général comme actuellement.
- Instauration de sanctions pénales pour les personnes qui participent à des ententes illégales (en plus des amendes infligées aux entreprises en application de la loi sur la concurrence de 1998 actuellement en vigueur.)
- L'octroi à l'Office of Fair Trading (OFT) du pouvoir de saisir la justice pour obtenir la déchéance des administrateurs s'étant livrés à des atteintes à la concurrence.
- La possibilité pour les parties ayant subi un préjudice de réclamer des dommages et intérêts devant un organisme spécialisé dans les affaires de concurrence (Competition Appeal Tribunal – CAT). D'autres tribunaux devraient considérer les décisions rendues sur la base de la loi sur la concurrence comme établissant la preuve de l'existence d'atteintes à la concurrence. Des organisations désignées pourront également réclamer des dommages et intérêts devant le CAT au nom de groupes de consommateurs nommés et identifiables.

Source : DTI (ministère du Commerce et de l'Industrie).

déjà de programmes de formation et les ressources financières ont été augmentées. L'OFT devra veiller à trouver le juste équilibre entre le nouveau rôle qui lui est dévolu, et l'indispensable tâche d'application de la loi qui lui incombe au quotidien.

### **Le Royaume-Uni poursuit une tradition favorable à un marché ouvert soutenu par une réglementation efficace**

Le Royaume-Uni a la réputation bien méritée d'être dotée d'un cadre réglementaire parmi les plus favorables à l'ouverture des marchés et à la concurrence mondiale. Ses initiatives réglementaires ont de longue date soutenu une politique de commerce ouvert. Le Royaume-Uni a été un membre fondateur du GATT (aujourd'hui OMC) et a également joué un rôle clé et déterminé en faveur de la libéralisation du commerce européen. Il a rarement été concerné par des litiges sur le commerce ou l'investissement. L'organisme de normalisation, la British Standard Institution (BSI) est le plus ancien du monde et a célébré son centenaire en 2001. Le système de certification de la BSI (le Kitemark) est un des labels les plus réputés au monde pour la qualité des produits. Dans un environnement mondial où le protectionnisme constitue souvent l'approche prédominante, il faut reconnaître que le Royaume-Uni a non seulement su maintenir sa tradition d'ouverture, mais qu'il l'a renforcée en devenant l'une des plaques tournantes pour les flux d'investissements et les services financiers.

Confronté au déclin de l'industrie manufacturière locale, le Royaume-Uni a judicieusement fait bon accueil aux investissements de l'étranger. *Invest UK* est un organisme polyvalent (« one stop shop ») efficace qui est chargé de promouvoir les investissements de l'étranger et de fournir des conseils, sans avoir recours à des mesures d'incitation financière de grande ampleur (bien que cela ait existé dans le passé). Cela a eu une influence importante sur les performances de la productivité. En 1997, les entreprises étrangères apportaient 25 % de la valeur ajoutée brute de l'industrie manufacturière, 33 % des dépenses d'investissement nettes et 17 % des emplois. Leur production moyenne par personne employée était de presque 60 % supérieure à celle des entreprises autochtones, et la productivité du travail des entreprises sous contrôle américain était supérieure de 89 % à celle des entreprises du Royaume-Uni.

### **Le rôle de pionnier joué par le Royaume-Uni en matière de réforme de la réglementation a rendu service et continue de rendre service aux autres pays de l'OCDE**

Le Royaume-Uni a été le premier pays à lancer la privatisation des actifs de l'État. Il a rapidement acquis une certaine expérience : depuis le début de la privatisation, environ 100 entreprises de taille importante ont été transférées au secteur privé. Des principales entreprises du service public, seules *British Broadcasting Corporation* (BBC) et La Poste sont restés entre les mains de l'État. Ceci contraste avec la situation actuelle dans de nombreux pays de l'OCDE qui s'emploient toujours à opérer un désengagement effectif de l'État et à introduire de la concurrence dans des secteurs qui en tireraient avantage.

Toutefois, au début des années 80, des actifs ont été transférés dans le secteur privé sans respecter les conditions d'ensemble que l'on reconnaît aujourd'hui comme étant essentielles à une réussite à long terme. La structure du marché, et en particulier son ouverture au marché, est plus importante pour la concurrence que la propriété d'actifs. Certains éléments donnent à penser que pour encourager l'efficacité, la menace de perdre des parts de marché est bien plus efficace que celle d'une prise de contrôle. Le régime de la



concurrence du Royaume-Uni ne reflète ceci que depuis peu : par exemple, c'est seulement depuis une date récente que la constitution d'ententes constitue une infraction grave au Royaume-Uni. Les monopoles aussi étaient tolérés dès lors qu'il n'y avait pas abus de position dominante.

Un autre point, lié à ce qui précède, porte d'une part sur l'importance de la réforme structurelle (c'est-à-dire la nette séparation des activités concurrentielles et non concurrentielles au sein des industries de réseau) qui établit le contexte d'une concurrence effective avant et non après la libéralisation et la privatisation, et d'autre part sur l'efficacité limitée de la réglementation pour obtenir ce même résultat. Les expériences du Royaume-Uni concernant la réforme du secteur du gaz illustrent cette leçon d'un point de vue structurel : l'instauration d'une concurrence effective dans le secteur du gaz a constitué une tâche ardue tant que *British Gas* demeurait intégré verticalement et contrôlait la chaîne d'approvisionnement en gaz. Les efforts entrepris en faveur de la concurrence se sont dans l'ensemble soldés par un échec et une approche plus agressive à travers une série de mesures structurelles s'est révélée nécessaire (*British Gas* a été scindé). Cette expérience doit être replacée dans son contexte : hormis les États-Unis et le Canada, aucun autre pays de l'OCDE n'avait encore tenté de libéraliser son secteur du gaz. On ne disposait alors que de peu d'éléments sur lesquels s'appuyer. Le projet de libéralisation du marché du gaz de l'Union européenne s'est appuyé sur ces expériences pour élaborer la réforme des marchés du gaz en Europe continentale.

### **Les réformes du complexe secteur de l'énergie ont été particulièrement instructives pour d'autres pays de l'OCDE et positives pour le Royaume-Uni**

#### **Les réformes de l'énergie ont été instructives**

Le Royaume-Uni est allé plus loin que la plupart des autres pays de l'OCDE dans la réforme et la libéralisation des secteurs qui posaient des problèmes importants, dont certains ne sont apparus que récemment. Dans le secteur de l'électricité en particulier – industrie de réseau caractérisée par des relations verticales poussées, qui fournit un service essentiel, dont le marché a du mal à évaluer les coûts et les avantages – le Royaume-Uni a donné l'exemple. Avec un pragmatisme caractéristique, il a pris des mesures pour régler les problèmes et vaincre les résistances qu'a suscitées la réforme au fur et à mesure de son accomplissement. Ce faisant, il a fourni aux autres pays des éléments pour leur permettre de déterminer la meilleure façon de procéder en matière de réforme. L'expérience du Royaume-Uni apporte un certain nombre d'enseignements, qui ressortent des nouvelles approches réglementaires et de l'observation du comportement du marché. La convergence des marchés de l'électricité et du gaz représente un autre point sur lequel le Royaume-Uni innove.

Une des premières innovations réglementaires a porté sur le contrôle des prix, avec la formule très imitée RPI-X, qui encourage les anciens monopoles à renoncer aux profits supérieurs à la normale et à devenir plus efficaces. Le rapport « *Pipes and Wires* » du National Audit Office sur les canalisations et les câblages, publié le 10 avril 2002, souligne le succès du RPI-X et de son application par les autorités de régulation.

La régulation des marchés de gros a aussi été novatrice. Les NETA constituent une solution nouvelle aux problèmes complexes de gestion des marchés de gros. Cela a bien fonctionné jusqu'à présent et a permis de faire face aux charges de pointe de l'hiver 2001/02 et à la faillite du plus grand négociant du marché, Enron. Les prix sur les nouveaux marchés de gros sont inférieurs de 20-25 % aux prix sur les anciens marchés. La relation entre la

réglementation et la loi sur la concurrence – en particulier l'équilibre à atteindre entre les solutions réglementaires (*ex ante*) et concurrentielles (*ex post*) pour résoudre les problèmes de marché – est en pleine évolution et a donné lieu à une controverse – à savoir s'il faut ou non instituer la Market Abuse Licence Condition (MALC) pour interdire les abus de position dominante, qui tombent également sous le coup du droit de la concurrence.

Les expériences de marché, telles que la tendance des marchés de gros de l'électricité à se comporter de manière anti-concurrentielle, ont conduit à approfondir la réflexion sur la réforme dans des domaines nouveaux : on s'est ainsi interrogé sur ce qui rend le secteur de l'électricité différent des autres et sur la manière de traiter ces différences (ce point qui est encore à l'étude, préoccupe aussi aujourd'hui plusieurs autres pionniers en matière de réforme). Il se fait que la définition du marché, et donc l'expression du pouvoir sur le marché, est bien plus complexe dans le secteur de l'électricité que pour d'autres secteurs. Les marchés de gros de l'électricité ont une dimension temporelle très réduite car

### Encadré 8. La création de nouveaux outils réglementaires : le système RPI-X

Le développement et l'utilisation de ce que l'on nomme communément la réglementation « RPI-X » des niveaux des prix constituent une caractéristique essentielle de l'approche du Royaume-Uni pour réglementer les marchés des infrastructures. Bien que des systèmes similaires aient été mis au point précédemment aux États-Unis, c'est au Royaume-Uni que le système a été normalisé et utilisé sur une large échelle, d'abord en 1984 pour les services de télécommunications, avant d'être étendu aux autres secteurs.

Dans le cadre du système RPI-X, les prix pratiqués par une entreprise, ou plus couramment un « panier de tarifs » composé des prix d'un certain nombre de produits différents, pondérés en fonction de leur importance dans la production de l'entreprise, sont plafonnés sur une période donnée (généralement cinq ans) suivant une formule qui permet aux prix de l'entreprise d'augmenter en fonction de l'inflation générale (Indice des Prix à la Consommation ou IPC), tout en demeurant soumis à un ajustement, habituellement à la baisse (le facteur « X »), qui reflète les gains d'efficacité attendus et les évolutions probables des autres facteurs déterminant les coûts. Le RPI-X a été conçu pour protéger le consommateur sans que les autorités de régulation prennent en charge les décisions concernant les investissements des entités réglementées. Il crée une incitation pour les entités réglementées à être efficaces en autorisant les actionnaires à conserver les gains d'efficacité supérieurs à « x ». Cet effet d'incitation n'existe pas avec l'autre principale solution envisageable, le contrôle du taux de rentabilité.

Cette méthode vise à établir un équilibre entre les incitations fournies aux entreprises pour qu'elles continuent à réaliser des économies (efficacité productive) et le souci de veiller à ce que ces gains soient répercutés sans délai inutile sur les consommateurs\*. Cette méthode n'est cependant pas une panacée et le système du Royaume-Uni est controversé. Le gouvernement, par exemple, a imposé une lourde « taxe exceptionnelle » sur les services d'utilité publique en 1997 qui visait ce qui était considéré comme des bénéfices supérieurs à la normale. Certains critiques ont également fait valoir que le facteur X a été systématiquement fixé trop bas et que les taux de rentabilité dans les industries réglementées étaient plus élevés que la moyenne. Toutefois, l'approche RPI-X est maintenant établie comme méthode de base.

\* HMT (1999), The UK approach to Utility Regulation. Note datée d'août 1999, émanant de la « Competition, Regulation and Energy Team ».

l'électricité ne peut pas être stockée en grandes quantités ; elle fait l'objet d'une demande très fluctuante, et le réseau doit être maintenu en équilibre physique à tout moment. La politique de la concurrence doit évoluer et s'adapter à ces spécificités.

Le Royaume-Uni, qui a été le premier à aborder les problèmes liés à la convergence des marchés du gaz et de l'électricité, est également un précurseur dans ce domaine. Ainsi, une augmentation de la production d'énergie pour le chauffage au gaz accroît la variabilité à court terme de la demande en gaz qui devient liée à la demande variable en électricité. Ceci nécessite de revoir le cadre réglementaire afin d'équilibrer les flux de gaz et de déterminer une méthode de facturation efficace.

### **Les réformes ont donné des résultats positifs au Royaume-Uni**

La réforme des marchés de l'électricité au Royaume-Uni est en évolution permanente. Les propositions actuelles exigeront une réglementation plus poussée des structures de marché et elles s'appuient solidement sur des conceptions du marché propres à favoriser l'amélioration des performances économiques. L'ampleur et la cohérence conceptuelle du programme de réforme réglementaire récent et à venir sont évidentes. Le programme a aussi permis d'obtenir des résultats pour la sécurité des approvisionnements et les prix. Compte tenu des marges actuelles de production et des autorisations déjà accordées pour de nouvelles centrales, la sécurité des approvisionnements ne sera pas un sujet d'inquiétude au Royaume-Uni dans un avenir prévisible. Les mécanismes de marché et les mécanismes réglementaires pour la mise en place de nouvelles capacités de production au Royaume-Uni fonctionnent manifestement bien. Les prix réels de l'électricité ont baissé sensiblement sur le long terme, tant pour les consommateurs industriels que pour les particuliers. Entre 1990 et 2000, les prix réels de l'électricité ont baissé de 22 % pour les consommateurs domestiques et de 32 % pour les consommateurs industriels. La concurrence a également permis l'émergence de nouvelles options tarifaires (telles que les tarifs d'énergie verte). Les prix au Royaume-Uni sont inférieurs à la moyenne de l'Union européenne.

### **Les nouvelles dispositions réglementaires pour le secteur des services financiers, d'une grande importance pour l'économie, sont prometteuses**

Une réforme importante de la réglementation des services financiers, intervenue récemment, devrait aider le Royaume-Uni à maintenir sa prééminence dans ce secteur. Le gouvernement a récemment créé une autorité unique de régulation – la *Financial Service Authority* (FSA) – qui remplace les neuf autorités de régulation existantes. La FSA est chargée de la réglementation prudentielle ainsi que de la réglementation de la manière de conduire les activités pour toutes les institutions financières (y compris les fonds de pension et les sociétés d'assurance). Une structure réglementaire intégrée a été considérée comme la meilleure solution au problème posé par l'évolution rapide du marché des services financiers, sur lequel les distinctions fonctionnelles traditionnelles entre les sociétés s'estompaient rapidement. Une approche centralisée présente certains avantages évidents. Elle permet aux entreprises de n'avoir qu'un seul interlocuteur, elle réduit les risques de manque de cohérence de la réglementation et d'arbitrage réglementaire, et elle facilite la compréhension et le contrôle des risques de chaque institution. Elle peut néanmoins présenter l'inconvénient que le prêteur de dernier recours (la Banque d'Angleterre, qui auparavant était aussi en charge de la réglementation bancaire) ne soit pas tenu suffisamment informé, mais ce problème a été réglé par un protocole d'accord entre le Trésor, la Banque d'Angleterre et la FSA.

Le nouveau régime n'a pas encore été réellement mis à l'épreuve, par exemple par une récession ou une faillite institutionnelle. Pourtant, certains problèmes d'épargne retraite de faible ampleur ont montré qu'une difficulté inhérente à la supervision du secteur financier est de concilier concurrence et protection des consommateurs. Les coûts du respect de la réglementation dans un régime d'une telle ampleur, qui couvre toutes les entreprises, peuvent également être source de préoccupations. Le gouvernement a mis en place des mécanismes afin de les limiter : la FSA est tenue d'étudier si les coûts de la modification d'une disposition réglementaire sont proportionnés aux avantages attendus, en recourant pour ce faire à une analyse coûts-avantages. Elle doit également procéder à une consultation en publiant toutes les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la réglementation pour commentaires.

### **Les réformes du secteur des télécommunications ont également été couronnées de succès**

Le Royaume-Uni a été un précurseur au sein de l'OCDE pour la libéralisation de son secteur de télécommunications. Le marché des services de télécommunications au Royaume-Uni est l'un des plus concurrentiels de la de l'OCDE. Il existe de nombreuses autres infrastructures en sus de *British Telecommunications*. Les services proposés sont variés et mettent en œuvre une vaste série de technologies. Parmi celles-ci figurent des réseaux de fibre numérique de pointe, de nouveaux systèmes par radio, des systèmes par satellite et des réseaux intelligents. La libéralisation des services internationaux a eu pour effet de ramener la part de BT sur le marché des appels internationaux à environ 45 % pour ce qui est des recettes et à 29 % en volume fin 2000. Le prix des appels des appels téléphoniques internationaux a chuté d'au moins 50 % en termes réels depuis 1991.

Depuis la privatisation de *British Telecommunications* (BT) en 1984, le marché des télécommunications au Royaume-Uni a connu une expansion sans précédent, tant au niveau du volume d'activité globale (qui est passé de 7.5 milliards de livres sterling par an en 1984 à plus de 31 milliards en 2000) qu'au niveau de la gamme de services proposés. Le Royaume-Uni représente le sixième marché cellulaire le plus important au monde et le taux de pénétration du marché est élevé (80 % des adultes déclarent posséder un téléphone portable). La croissance de la téléphonie mobile au cours de la dernière décennie représente une grande réussite, et le Royaume-Uni se situe au premier rang pour le développement des vagues successives de technologies. Le gouvernement a également développé un cadre réglementaire concurrentiel fondé sur le recours à des adjudications afin de tenir compte des contraintes de disponibilité du spectre des radiofréquences.

Les aspects fondamentaux du cadre réglementaire sont très efficaces. Actuellement, au Royaume-Uni, le système d'interconnexion et les relations entre les exploitants favorisent l'innovation et figurent parmi les plus performants de l'OCDE. Les frais d'interconnexion sont bas. Les innovations du Royaume-Uni (concernant l'interconnexion par exemple) ont par la suite servi de référence pour une grande partie de la législation de l'Union européenne. Le pays dispose d'un régime réglementaire évolué, complet et technologiquement neutre qui constitue une bonne base pour une concurrence efficace.

Ses performances dans le domaine de l'accès à Internet par réseau commuté sont très bonnes. L'accès à Internet est en train de devenir rapidement l'un des principaux types de trafic sur les réseaux téléphoniques. Le Royaume-Uni a été le premier pays à bénéficier de l'accès à Internet sans abonnement, avec un accès par réseau commuté au prix d'un appel local pour les consommateurs. L'utilisation d'Internet est forte. En 2001 au Royaume-Uni,

39 % des foyers et 61 % des PME avaient un accès à Internet par réseau commuté. Cela place le Royaume-Uni à un niveau plus élevé que la plupart des autres pays européens (bien que derrière les États-Unis) en termes d'utilisation d'Internet.

Le Royaume-Uni est également en pointe pour les questions de convergence. La convergence, du point de vue de la technologie, des infrastructures et des services, des télécommunications, de la télévision, des technologies de l'information et des secteurs portant sur les contenus, représente un défi important s'agissant de la définition d'une politique. Le Royaume-Uni s'est rendu compte qu'une réglementation inadaptée fondée sur les divisions sectorielles traditionnelles peut empêcher le développement de nouveaux services dans ce domaine et envisage donc de mettre en place une nouvelle structure réglementaire intégrée.

### **L'environnement pour les PME au Royaume-Uni soutient favorablement la comparaison avec celui de nombreux autres pays de l'OCDE, et de plus, fait l'objet de nouveaux renforcements**

Les entrepreneurs sont en présence d'un environnement généralement plus favorable au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays de l'OCDE<sup>9</sup>. Le cadre institutionnel du processus réglementaire, les exigences en matière d'analyse imposées aux autorités de régulation et les nombreuses initiatives lancées afin d'assister les petites entreprises dans leurs interactions obligatoires avec le gouvernement traduisent cette priorité. Le Service des petites entreprises représente un progrès important. Non seulement celui-ci propose une large gamme d'aide et de conseils aux petites entreprises, mais il joue également un important rôle de défenseur des PME (comme la *Regulatory Impact Unit* du Secrétariat du Cabinet) au cœur du gouvernement afin de veiller à ce que l'approche réglementaire réduise autant que possible les charges pesant sur les entreprises. Selon une stratégie mise en place par le Premier ministre au début de 2001 (« *Think Small First* »), chaque secteur du gouvernement doit privilégier tout particulièrement les petites entreprises et la société de libre entreprise dans leurs activités et réglementations. Il existe également des programmes qui visent expressément à réexaminer et à réduire les formalités administratives, programmes qui ont connu un certain succès jusqu'ici et qui sont en cours d'élargissement et de développement.

## **Les défis auxquels seront confrontées les futures performances réglementaires**

Certains des défis auxquels le Royaume-Uni est à présent confronté sont dus à sa situation de pays au régime réglementaire évolué qui se situe à la pointe du progrès. Tous les autres pays de l'OCDE doivent ou devront affronter ces mêmes défis. Cette section comporte donc deux parties : la première est consacrée aux problèmes communs à tous les pays de l'OCDE ; la seconde traite de ceux qui sont spécifiques au Royaume-Uni.

### **Le Royaume-Uni aborde de nouveaux domaines et il est confronté aux difficultés que suscitent les réformes de deuxième génération**

#### **La gestion des différents objectifs réglementaires est une question qui revêt de plus en plus d'importance**

Les objectifs réglementaires sont devenus plus nombreux, plus complexes, et parfois contradictoires, en partie pour répondre aux attentes grandissantes du public au regard des questions sociales et environnementales. Cette évolution risque d'être préjudiciable à une réglementation effective si des mesures efficaces ne sont pas prises pour y remédier.

L'intérêt des consommateurs pour des prix bas peut ainsi s'opposer à la nécessité de réaliser un investissement à long terme et à la nécessité de pratiquer des prix plus élevés pour financer cet investissement. Des arbitrages explicites, la définition de priorités pour les objectifs, une répartition judicieuse des responsabilités entre les différentes autorités de régulation et entre le gouvernement et ces autorités, et des orientations claires de la part du gouvernement, permettront d'atténuer le problème. Les clauses expresses figurant dans des législations récentes dans ce domaine, qui assurent la prise en compte des intérêts à long terme des consommateurs, sont un exemple de cette approche. Les AIR, correctement mis en œuvre, devraient également contribuer à apaiser les éventuelles tensions et à mettre en évidence la manière de les résoudre. Il convient de souligner que la gestion efficace de multiples objectifs est une tâche complexe, et que cela nécessitera l'adoption d'une série de mesures ainsi que de nouvelles réflexions novatrices sur le sujet. (Certaines questions sont par nature très difficiles à traiter – c'est le cas par exemple de la tension actuelle entre concurrence et protection des consommateurs dans le secteur des fonds de pension.)

### ***La gestion des objectifs est une priorité pour le Royaume-Uni à ce stade de son évolution réglementaire***

Au Royaume-Uni, la question se pose tout particulièrement à ce stade. Depuis déjà un certain temps, les intérêts des consommateurs sont considérés comme importants, mais ils sont à présent soulignés avec plus de netteté. Les autorités de régulation économiques, dont l'objectif principal était d'améliorer l'efficacité et l'environnement concurrentiel, ont aussi aujourd'hui de plus en plus pour devoir impérieux de favoriser « des opérations équitables pour les consommateurs ». Dans certains cas, elles doivent aussi chercher à prendre en compte certaines questions sociales et environnementales. L'équité et la protection des consommateurs vulnérables suscitent des préoccupations – comme en témoignent, par exemple, les efforts déployés pour assurer aux populations démunies l'accès aux combustibles dans le secteur de l'énergie.

### ***Le centre de gouvernement doit jouer un rôle moteur dans la promotion de la réforme de la réglementation***

Le centre de gouvernement a un rôle important à jouer s'agissant de gérer l'ensemble du système de réglementation et de favoriser de bonnes performances. Ce rôle peut être défini, de manière générale, par quatre fonctions clés : promotion (promouvoir une réglementation de qualité dans l'ensemble de l'administration par le biais d'analyses approfondies et de conseils), coordination (surveiller en permanence les effets systémiques des projets de réglementation), remise en question (remettre en question, ou évaluer, la qualité de la réglementation et des processus de réglementation actuels – tels que les AIR – afin d'éviter les effets systémiques non voulus des projets de réglementation) et orientation (conseils et formation concernant les bonnes pratiques réglementaires).

### ***Le dispositif central du Royaume-Uni est en place mais certains de ses aspects pourraient encore être renforcés***

Le Royaume-Uni compte déjà plusieurs organismes centraux. En ce qui concerne la première fonction, la BRTF s'est avéré un défenseur efficace de la réforme de la réglementation et des bonnes pratiques en matière de réglementation (son récent rapport sur les autorités de réglementation dans le domaine économique en est un excellent exemple). Il serait souhaitable de poursuivre dans cette voie, et à cet égard, le nouveau plan de travail de la BRTF est encourageant.

La RIU, dont l'activité est placée dans le contexte du Secrétariat du Cabinet, est chargée d'autres fonctions centrales dans le système du Royaume-Uni et assure le secrétariat du BRTF. Conformément aux traditions politiques du Royaume-Uni, la RIU privilégie l'intégration des AIR dans la prise de décision au niveau ministériel, tout en assurant à l'échelon central, la supervision, l'orientation et le contrôle. Elle peut – et c'est souvent le cas – retarder l'approbation des AIR jugées inadéquates. Cependant, elle pourrait être chargée d'une fonction de remise en question plus poussée. Ceci nécessiterait une augmentation de ses ressources en compétences spécialisées. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre qu'il est plus facile d'améliorer les normes réglementaires lorsque le centre du gouvernement est fort et peut contribuer à l'amélioration de la qualité. Toutefois, il est délicat d'évoluer vers une relation plus conflictuelle avec les ministères dans le cadre des processus de décision en usage au Royaume-Uni.

### ***Une évaluation effective a posteriori est nécessaire pour clarifier la relation entre la réglementation et les performances***

Il devient de plus en plus important de bien comprendre le lien existant entre la réglementation et les performances. À terme, l'évaluation devrait porter sur l'ensemble du système tout autant que sur ses éléments constitutifs (non pas seulement des réglementations spécifiques mais des ensembles réglementaires dans leur totalité). Une culture de l'évaluation forte, efficace et complète qui analyse les performances passées, fait le lien entre les résultats et la réglementation elle-même, tout en guidant les politiques futures est un élément important du dispositif réglementaire actuel.

L'évaluation (*ex ante* comme *ex post*) devrait également prendre en compte le coût de la réglementation au sein de l'administration publique. L'évaluation des charges pesant sur les entreprises, les citoyens et les organisations à but non-lucratif est déjà bien en place. Cependant, au fur et à mesure que la réglementation devient plus complexe, ces charges sont souvent transférées sur l'administration et les autorités de réglementation elles-mêmes.

### ***Le Royaume-Uni, qui a commencé à développer l'évaluation ex post, fait porter à présent son effort sur les charges pesant sur le gouvernement***

Le nouvel engagement du gouvernement, à l'avenir, en faveur d'évaluations *ex post* des réglementations importantes est essentiel. Il permettra d'orienter les futures réformes vers l'amélioration des performances économiques et la réalisation des grands objectifs de l'action des pouvoirs publics. Cela pourrait apporter un éclairage sur la relation entre la politique de réglementation et les performances effectives des secteurs concernés, fournissant ainsi des indications utiles sur les moyens d'éviter les échecs et de réduire au minimum les difficultés dans les secteurs réglementés et les services publics.

Les charges pesant sur les prestataires de services publics en relation directe avec les usagers et sur les autorités de réglementation sectorielle constituent deux exemples importants de charges pesant sur l'administration publique au Royaume-Uni. Le Royaume-Uni a déjà effectué un travail de pionnier dans ce domaine : l'Équipe du Secteur Public de la RIU travaille avec les ministères pour trouver les moyens de réduire les charges pesant sur les prestataires de services en relation directe avec les usagers et de diffuser les meilleures pratiques pour évaluer le temps que prend le respect des nouvelles exigences administratives. Ce travail devrait être effectué de manière plus large et plus systématique par tous les organismes et agences de réglementation.

***La réforme des secteurs de l'électricité et du gaz soulève de nouvelles difficultés dont la solution serait facilitée par une évaluation plus précise des coûts et des avantages liés à des changements complexes de la réglementation***

La réglementation des secteurs du gaz et de l'électricité soulève de nouveaux défis. La complexité de la réglementation soulève de plus en plus de difficultés. Cette complexité est une question difficile à laquelle il n'existe pas de réponse simple. Comme il a déjà été noté, elle est pratiquement inévitable dans les industries de réseau qui conservent certains éléments de monopole et dans lesquelles un mécanisme d'équilibrage central doit coexister avec la concurrence. Les solutions réglementaires fondées sur les mécanismes de marché présentent des avantages considérables mais elles peuvent également nécessiter des règles élaborées qui entraînent des coûts importants d'ajustement et de transaction. Ainsi les propositions visant à élargir le recours aux permis négociables dans le secteur du transport du gaz et de l'électricité ont débouché sur l'établissement de documents d'information de plusieurs centaines de pages. Ceci peut également poser des problèmes de transparence et de responsabilité pour le régime de réglementation, par exemple, en provoquant des phénomènes de lassitude devant les consultations.

***Le Royaume-Uni a la possibilité d'ouvrir la voie en remédiant à ces difficultés***

Le recours à des analyses coûts-avantages améliorées dans le cadre d'un régime d'AIR plus rigoureux et plus systématique pourrait aider à trouver un juste équilibre entre complexité et coûts, et à déterminer quelle démarche réglementaire serait la plus efficace et la plus efficiente. Ces analyses sont forcément difficiles lorsque les avantages en question consistent à éviter d'éventuels risques futurs et incertains, tels que les conséquences de ruptures d'approvisionnement ou la sécurité de fonctionnement des réseaux énergétiques. Une analyse approfondie de ces risques constituerait une voie novatrice et permettrait d'explicitier les hypothèses sous-jacentes aux évaluations, selon lesquelles les réformes proposées sont effectivement justifiées. Une évaluation *ex post* approfondie et plus systématique des réformes dans ce secteur serait également bénéfique. Le rapport de l'OFGEM sur l'impact des NETA sur les petites centrales en offre un exemple.

La consultation serait également facilitée par l'application des principes de l'AIR, qui permettraient aux parties concernées d'explicitier plus clairement leurs intérêts. Il s'agit là d'une recommandation fondamentale du rapport de la BRTF de 2001 sur les autorités de réglementation économiques, recommandation qui a reçu le soutien du gouvernement. La BRTF a insisté sur la nécessité de la transparence, mais elle a noté que la consultation pourrait parfois être plus efficace qu'elle ne l'est et qu'on avait l'impression que dans certains cas, les autorités de réglementation ont déjà arrêté leur décision avant que les consultations ne débutent.

***Il convient de poursuivre le programme actuel***

***La diversité de l'architecture réglementaire doit continuer à être suivie de près***

La diversité de l'architecture réglementaire du Royaume-Uni, associée à un certain degré d'informalité, a eu des résultats encourageants. Ainsi, la création d'autorités de régulation indépendantes pour certains secteurs, a permis une certaine souplesse ainsi que l'application indépendante de compétences spécialisées. Cette innovation a été largement imitée dans d'autres pays. Néanmoins, la diversité comporte ses propres dangers. L'intervention de différents organismes risque de se traduire par une confusion des responsabilités concernant les décisions et les résultats ainsi que par des difficultés de



coordination. Par ailleurs, les différences en matière de procédure entre les organismes de réglementation peuvent compliquer la tâche des tiers qui cherchent à connaître leurs droits et leurs obligations.

Le gouvernement a montré qu'il était conscient de ce danger en mettant sur pied, par exemple, des dispositifs de rencontre permettant de résoudre les questions de concurrence dans les secteurs réglementés, ou en rationalisant le cadre réglementaire dans les secteurs de l'énergie et des finances, en réponse à la convergence sur les marchés concernés. La fusion des autorités de régulation dans les secteurs de l'électricité et des finances a constitué une étape essentielle dans la rationalisation du cadre réglementaire.

Toutefois, il faut continuer à suivre la situation de près. Il serait possible de simplifier encore les relations dans l'ensemble du système réglementaire. Le Royaume-Uni propose déjà de fusionner les autorités de réglementation dans les secteurs des télécommunications, de la radiotélévision et des technologies de l'information. La structure institutionnelle pour la politique concurrentielle demeure particulièrement complexe. Le gouvernement pourrait en outre envisager d'élaborer un cadre général, prenant en compte la diversité des secteurs soumis à une réglementation, afin d'orienter le rôle et les fonctions des autorités de régulation indépendantes.

### ***Les procédures réglementaires, en particulier l'AIR, pourraient être appliquées à plus grande échelle et de manière plus systématique***

L'AIR est un moyen important de garantir que les réglementations sont de la plus haute qualité. Au cours des 15 dernières années, le Royaume-Uni a consacré beaucoup d'efforts au renforcement de l'évaluation des effets de la réglementation. La politique actuelle, instituée en 1998, exige que toute nouvelle législation ou réglementation, qui a un impact sur les entreprises, les organisations à but non lucratif ou le secteur associatif, soit accompagnée d'une AIR.

Les directives élaborées à l'échelon central concernant la réalisation des AIR proposent une approche claire et structurée pour la réalisation d'une AIR de qualité, tout en préconisant une certaine souplesse dans leur application, « les techniques employées dépendront beaucoup de la situation... il n'y pas de formule établie pour toutes les analyses (AIR) ». Cette relative liberté d'approche est importante pour l'intégration des AIR dans le processus de décision au niveau des ministères et des autorités de régulation, mais elle peut également entraîner de grandes variations dans la qualité des AIR, en particulier pour les analyses coûts-avantages. Les méthodologies employées ainsi que la qualité des analyses font déjà l'objet d'une harmonisation. Ainsi, conformément aux instructions données par la RIU pour les AIR, tous les ministères sont tenus d'utiliser le « Livre vert sur l'évaluation au sein des administrations centrales » pour réaliser les analyses coûts-avantages. Cette tendance devrait être fortement encouragée et développée de manière à indiquer non seulement comment procéder mais aussi à quel moment réaliser les analyses coûts-avantages, afin de privilégier les évaluations quantitatives.

Le Royaume-Uni pourrait prendre d'autres mesures pour renforcer son approche en matière d'AIR. Le fait de privilégier les évaluations quantitatives permettrait aux décideurs d'affiner les évaluations politiques : cela implique de mieux former ceux qui sont chargés de réaliser les AIR à l'application d'une méthodologie coûts-avantages harmonisée. La quantification, et en particulier l'utilisation appropriée des techniques d'évaluation des risques, constitue un moyen efficace de déterminer avec certitude les charges susceptibles

d'être imposées. Les disciplines de l'AIR devraient être étendues aux dispositions n'ayant pas un caractère obligatoire et aux réglementations. Cette extension des disciplines harmonisées de l'AIR devrait également concerner tous les organismes investis de pouvoirs réglementaires (y compris les autorités locales et les autorités de régulation indépendantes).

### **Il faut encourager au sein de l'administration une attitude favorable aux réformes**

Le Royaume-Uni a commencé plus tôt et est allé plus loin que la plupart des pays dans la mise en place de processus de décision fondés sur les constatations faites. Même ainsi, les processus de décision au sein de l'administration ne sont pas encore entièrement adaptés au programme d'amélioration de la réglementation. Les principes de qualité de la réglementation, tels que ceux qui concernent les AIR, sont bien établis, mais la détermination à les appliquer est parfois remise en cause par la nécessité perçue comme plus impérieuse de conseiller les ministres pour l'élaboration des politiques.

Le centre de gouvernement et les hauts responsables politiques en sont conscients. Le Premier ministre<sup>10</sup> a souligné l'importance qu'il attache à la poursuite des réformes de la fonction publique. Si ces réformes n'ont pas encore eu l'effet escompté, le gouvernement devrait étudier les moyens de renforcer l'engagement en faveur de la qualité et l'efficacité de la réglementation. La haute fonction publique doit jouer un rôle primordial dans l'amélioration de la réglementation.

### **Il est essentiel de garantir l'indépendance du processus de décision pour la mise en œuvre de la politique de la concurrence**

La nouvelle loi sur la concurrence et son approche fondée sur des interdictions coexistent avec les dispositions sur les monopoles figurant dans la loi de 1973 sur le commerce équitable (Fair Trading Act). Cette co-existence permet de préserver une option intéressante et souple, mais il faut mettre à jour cette loi qui est ancienne. La méthode consistant à se fonder sur le critère de la « part de marché » pour déterminer s'il y a ou non monopole est trop primitive. Le gouvernement le reconnaît et propose une réforme judicieuse qui préserve l'étude non limitative de la situation du marché propre au Royaume-Uni, mais actualise les critères de base pris en compte pour définir un monopole (ou un « marché ») en y incluant des facteurs tels que le comportement, les prix et la structure.

Il est grand temps de réformer le processus d'examen des fusions, et cela figure également au programme. Il s'agit de promouvoir un processus de décision indépendant et de remplacer le critère trop vague d'« intérêt général » par celui d'une « réduction substantielle de la concurrence » (par opposition au critère de la *position dominante sur le marché*, utilisé dans la législation de l'UE). Il s'agit d'un critère important qui devrait, comme avec l'approche proposée pour les monopoles, préserver une souplesse utile pour le règlement des difficultés suscitées par les oligopoles, qui peuvent être importants dans le cas de certaines fusions.

## **Conclusion**

En vingt ans, le Royaume-Uni a parcouru un long chemin. Il présente un contraste stimulant de tradition et de modernité qui se reflète dans un système de réglementation à la fois bien établi et novateur. L'ampleur des réformes opérées est impressionnante, et les évolutions récentes ont favorisé de nouveaux changements très positifs. Le système de gestion publique fondé sur la réglementation auquel a abouti la tradition nationale de changement pragmatique et progressif contribue à une qualité de réglementation d'un niveau généralement élevé.

On constate une réelle prise de conscience de la nécessité de poursuivre et d'approfondir le processus d'adaptation et d'amélioration. Le Royaume-Uni aujourd'hui est confronté à des défis et doit saisir les possibilités qui s'offrent à lui de confirmer que la réforme de la réglementation constitue l'un des moteurs des performances économiques. Une question importante est celle de la complexité et de la diversité, à la fois des objectifs, de l'architecture réglementaire, et des procédures. Cette complexité est due, pour une part, à la position qu'a prise le Royaume-Uni, à la pointe des réformes : la réglementation n'est pas si simple dans une économie moderne et dans une société qui exige toujours plus des pouvoirs publics. Cette complexité est, aussi, plus spécifiquement liée aux caractéristiques propres de la réglementation au Royaume-Uni, à savoir l'absence de formalisme et le pragmatisme.

La tradition d'adaptation et d'amélioration continues produit un flux constant de modifications du de la structure réglementaire. Toutefois, bien qu'un changement révolutionnaire puisse aussi avoir des effets préjudiciables, des évolutions en si grand nombre peuvent entraîner lassitude et confusion, et rendent l'évaluation plus difficile. Le Royaume-Uni doit examiner avec soin les questions réglementaires qui nécessitent des travaux plus approfondis. Il faut laisser certaines réformes en cours produire leurs effets.

Des avantages importants peuvent être perçus dans la poursuite d'un rôle de leader, en trouvant de nouvelles approches caractérisées par leur efficacité. Pour que cela se fasse, le RU doit aborder des domaines où subsistent des faiblesses, au fur et à mesure où ces dernières sont repérées dans le système réglementaire. Il doit aussi aborder la racine de certains échecs subis récemment en matière de réglementation. La constance et la persévérance sont des qualités dont le RU a fait preuve par le passé. Elles sont toujours nécessaires. Le gouvernement devrait s'accorder plus de recul pour entreprendre les évaluations nécessaires. Ces dernières devraient toucher autant au fond qu'à la procédure, mais également à des domaines entiers de réglementation et à la conception de cette réglementation dans son ensemble.

## Notes

1. Le Royaume-Uni a également connu des changements constitutionnels significatifs avec le transfert de pouvoirs à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord. Le Parlement écossais, les Assemblées galloise et nord-irlandaise ont pris en charge une série de responsabilités qui leur ont été transférées ainsi que le contrôle de l'environnement réglementaire dans les domaines concernés. Il se pourrait que cela entraîne des différences entre les régimes réglementaires dans des domaines politiques particuliers au sein du Royaume-Uni, cependant la méthode de contrôle de la réglementation et son incidence sur la compétitivité des entreprises restent à peu près identiques partout au Royaume-Uni. Toutefois, il est possible que les exemples cités dans ce rapport soient, dans certains cas, davantage révélateurs de la situation en Angleterre.
2. Rapport pré-budgétaire Cm 5318 du ministère des Finances, novembre 2001.
3. Paul Schreyer et Dirk Pilat (2001), « Mesurer la Productivité », *Revue économique de l'OCDE* n° 33, 2001/2.
4. Rapport du ministère des Finances.
5. Disney et al. (2000).
6. Griffith (2001).
7. Une étude de l'OCDE en 1999 a montré que le Royaume-Uni bénéficiait de la réglementation des marchés de produits la plus souple de tous les pays de l'OCDE.

8. Par dispositions n'ayant pas caractère obligatoire, on entend les directives officielles, les lettres d'instruction, les résolutions, les recommandations, etc. qui : 1) préconisent l'adoption de comportements ou de mesures particulières ; mais qui 2) ne sont pas couvertes par des garanties procédurales par des prescriptions requises pour les réglementations en bonne et due forme.
9. Une étude de l'OCDE en 1999 a montré que le Royaume-Uni bénéficiait de la réglementation des marchés de produits la moins restrictive de tous les pays de l'OCDE.
10. Discours du Premier ministre sur la réforme des services publics (octobre 2001).

## PARTIE II\*

# Politiques et résultats de la réglementation

\* La documentation utilisée pour ce rapport est disponible sur le site Web : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

PARTIE II  
*Chapitre 2*

## **Gouvernance réglementaire\***

\* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence « La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité » disponible sur le site Web : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Le contexte

### ***Le Royaume-Uni bénéficie d'une culture réglementaire dynamique et capable d'évolution, qui a favorisé de profondes modifications économiques au cours des vingt dernières années***

La culture du Royaume-Uni en matière de règlements reflète ses traditions politiques. Celles-ci ont évolué au cours des siècles sans connaître de changement révolutionnaire. À la différence de la plupart des autres pays, il n'existe pas de point d'ancrage central sous la forme d'une constitution écrite. Au contraire, une prise de décision informelle basée sur la coopération et le consensus coexiste avec le respect de la règle de droit. Pragmatisme et évolution sont des caractéristiques déterminantes. Les structures politiques et réglementaires sont, par conséquent, dynamiques et complexes. De ce fait, les réglementations peuvent prendre différents aspects, formels et informels : parmi celles-ci figurent les lois adoptées au Parlement, les décrets, les règlements, les circulaires, les documents d'orientation, les directives et les codes de pratique, émanant d'organismes divers.

Les gouvernements du Royaume-Uni attachent depuis longtemps de l'importance à l'efficacité de la réglementation et ils ont vigoureusement soutenu la réforme de la réglementation afin de favoriser une économie plus saine. La reprise économique des deux dernières décennies au Royaume-Uni repose, ce qui n'est pas négligeable, sur la réussite de la mise en œuvre de réformes de la réglementation à l'appui de profondes modifications structurelles et macroéconomiques visant à promouvoir une culture d'entreprise qui fut beaucoup plus résistante. Grâce à ces expériences, le Royaume-Uni est rapidement devenu un des pionniers en matière de réforme de la réglementation au sein de l'OCDE.

La réforme de la réglementation a abordé un certain nombre de thèmes au cours de cette période, bien que la création d'un environnement plus favorable pour les entreprises ait été, et demeure, une priorité. Dans les années 80, le premier objectif réglementaire important était la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie. Un vaste programme de privatisation et de déréglementation économique a été mis en place.

On a ensuite procédé à l'élaboration de nouvelles réglementations ciblées. Cela exigeait une nouvelle architecture réglementaire : la mise en place d'organismes de réglementation sectoriels, indépendants du gouvernement, chargés de gérer de nouveaux régimes réglementaires visant à promouvoir la concurrence dans de nouveaux secteurs privatisés tels que les télécommunications, l'eau, l'électricité, et le gaz. Plus récemment, le Royaume-Uni a développé plus avant ses structures réglementaires, de façon à englober les services publics, dans lesquels une plus grande efficacité, impliquant au besoin la concurrence et le recours à des prestataires du secteur privé, est encouragée. Cela s'applique à des secteurs comme la santé, l'éducation, et les services sociaux.

Les programmes de réduction des charges réglementaires pesant sur les entreprises ont constitué une priorité dès l'origine. La création du Service des petites entreprises (Small Business Service – SBS) en 2000 confirme la priorité continue accordée par le gouvernement à la promotion des PME. Le fardeau de la réglementation émanant de

### Encadré 9. Hiérarchie des instruments juridiques et réglementaires du Royaume-Uni<sup>1</sup>

1. Loi (d'origine parlementaire). Le Parlement est l'autorité législative suprême. Selon la doctrine de la souveraineté parlementaire qui a cours au Royaume-Uni, aucune institution ou aucune personne n'a (jusqu'à une date récente) détenu le pouvoir d'amender ou de rejeter une loi approuvée par le Parlement. Les tribunaux du Royaume-Uni, par exemple, n'ont traditionnellement pas compétence pour réviser une loi du Parlement. Toutefois, la Cour de justice des Communautés européennes, ainsi que les tribunaux du Royaume-Uni, peuvent invalider une loi contraire à la législation de la Communauté européenne. Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, le gouvernement a tendance à solliciter une délégation de pouvoirs plus large de la part d'un Parlement surchargé, pour édicter et réviser les textes réglementaires de niveau inférieur sans qu'il y ait besoin d'une nouvelle loi.
2. Droit constitutionnel La constitution du Royaume-Uni n'est pas écrite et peut être modifiée par une loi ordinaire. Il existe, cependant, certaines conventions constitutionnelles, par exemple que le Monarque doit dissoudre le Parlement lorsque le Premier ministre le lui demande, et qu'un projet de loi doit faire l'objet de trois lectures pour être valablement adopté.
3. Règlements d'application (législation déléguée). La plupart des lois prévoient la délégation de pouvoirs soit à la Reine (Ordonnances prises en Conseil privé au terme d'une décision ministérielle collective) soit, plus communément, aux ministres, qui sont habilités à édicter des réglementations dénommées « règlements d'application »<sup>2</sup>. Les règlements d'application sont soumis à l'approbation du Parlement (mais celui-ci n'a pas le pouvoir de les amender), après examen, dans la plupart des cas, par le Comité mixte (des deux chambres) des règlements d'application. Il existe une procédure différente pour les règlements d'application adoptés dans le cadre de la loi de 2001 sur la réforme de la réglementation (voir encadré 10).
4. Autres dispositions ayant un effet légal. Des dispositions détaillées sont édictées afin de diriger (par exemple, des industries nationalisées), réglementer (par exemple, des revenus), fixer des tarifs, définir des dates, des délais et des procédures (par exemple, pour des consultations), proposer des codes de bonne pratique, et instituer toute une série de licences et d'agrément. Dans certains cas, il peut exister une obligation de soumettre ces instruments au Parlement, mais seulement pour son information. Les directives des ministres à l'intention des autorités de régulation indépendantes, édictées en application de la loi correspondante, constitue également une réglementation dans la mesure où elle prescrit un comportement particulier en matière de réglementation.
5. Réglementations locales. Les collectivités locales disposent d'une gamme de pouvoirs réglementaires par exemple pour l'aménagement du territoire, et elles sont également chargées de l'application de nombreuses réglementations nationales. La qualité des réglementations et mesures locales a été améliorée au cours des dernières années, grâce au contrôle exercé par le biais de procédures de confirmation, en fonction desquelles les ministères confirment ou refusent les arrêtés pris au niveau local, et grâce à la pratique des ministères, qui élaborent des arrêtés types<sup>3</sup>.

D'autres instruments qui ne constituent pas des « réglementations » au sens juridique du terme peuvent également avoir des effets réglementaires. Les « codes de bonne pratique », par exemple, peuvent mettre en jeu la responsabilité juridique en cas de non-respect.

1. Non compris la législation de l'Union européenne.

2. L'expression « règlement d'application » est définie dans la loi de 1946 sur les règlements d'application.

3. Beatson *et al.* (1989), p. 693.



l'Union européenne fait l'objet d'une attention particulière : des efforts importants sont entrepris afin d'en réduire les coûts au minimum et d'améliorer, tant que faire se peut, la qualité de cette réglementation une fois transposée dans la législation du Royaume-Uni.

Les mesures visant à améliorer la qualité des prestations des services publics ont été une autre composante importante du programme de réforme. Les organisations prestataires de services publics ont été transformées en agences de gestion indépendantes du gouvernement, afin d'inciter à une plus grande efficacité et à davantage de responsabilité. Dans la volonté d'atteindre les objectifs fixés en matière de qualité, ces nouvelles agences ont été l'objet d'initiatives d'assurance qualité, telles que la « Citizens' Charter », la « Charter Mark » et le « Service First ». Les Accords de service public, instaurés en 1998, définissent les objectifs à atteindre.

Ces réformes particulières ont été menées parallèlement à l'élaboration de principes de bonne réglementation d'un champ d'application plus vaste et à la mise en place d'institutions conçues pour les appuyer. La première étape formelle a été le *Livre blanc de 1985* intitulé « *L'allègement des Charges* » (*Lifting the Burden*) qui abordait le problème des effets négatifs de l'excès de réglementation sur l'économie, et qui a conduit à la création de l'*Unité pour l'entreprise et la déréglementation* (*Enterprise and Deregulation Unit*), précurseur de l'actuelle *Regulatory Impact Unit* (RIU). Au cours des quelques années suivantes, diverses initiatives se sont succédées, notamment la création d'un comité interministériel sur la réglementation en 1989.

### ***D'importantes initiatives, lancées depuis la fin des années 90, confirment l'engagement du Royaume-Uni en faveur des principes assurant la qualité de la réglementation***

Le Royaume-Uni est parmi les plus exigeants pour l'engagement, au plus haut niveau, en faveur des principes de qualité de la réglementation et leur promotion au sein de l'administration publique. On constate un flux continu d'initiatives, plus ou moins importantes, destinées à améliorer la réglementation.

Le *Livre blanc de mars 1999* intitulé « *La modernisation de l'administration* » (*Modernising Government*) a constitué une étape importante. Ce Livre blanc a défini les grandes priorités du gouvernement concernant la réforme, et a marqué le début d'une nouvelle opération d'abrogation des réglementations inutiles. Il a également réitéré l'obligation pour les ministères de procéder à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour les mesures qui imposent de nouvelles charges réglementaires. Des guides sur la bonne réglementation ont été publiés à la suite du Livre blanc. La « Liste de contrôle à l'usage des responsables des politiques » « *Policy Makers' Checklist* » de 1999 est un outil électronique intégré qui aide les décideurs à identifier les impacts probables de la réglementation. Le « Guide pour une bonne élaboration des politiques et l'évaluation d'impact de la réglementation » « *Good Policy Making Guide to Regulatory Impact Assessment* » de 2000 a mis à jour les procédures d'AIR pour les ministères. La *Better Regulation Task Force* (BRTF) a élaboré un ensemble de « Principes pour une réglementation de qualité » (*Principles of Good Regulation*) en 1998, qui ont été incorporés au guide des AIR (voir encadré 5, première partie).

Les principes de la BRTF ont pour objectif de garantir que les réglementations soient « nécessaires, justes, efficaces, et bénéficient d'une mesure importante de confiance de la part du public ». De « bonnes réglementations » devraient satisfaire à ces conditions. Les principes comprennent treize critères d'évaluation des réglementations, dont cinq critères de base. Le grand nombre de critères implique la nécessité de recourir à la proportionnalité,

et signifie qu'en pratique, il y aura inévitablement des arbitrages à opérer. Selon les directives du gouvernement, les principes de la BRTF devraient être des caractéristiques des réglementations de qualité, alors qu'une AIR a pour rôle d'évaluer les coûts et les avantages de chaque proposition. Une autre approche consisterait à accorder davantage d'importance aux principes, par exemple en réduisant leur nombre et en établissant un système de pondération pour faciliter les arbitrages.

L'initiative la plus récente est la loi d'avril 2001 sur la réforme de la réglementation, nouvel outil destiné à améliorer les capacités de modifier les textes législatifs et réglementaires susceptibles d'imposer de lourdes charges (voir ci-après).

### **Les mécanismes et les institutions mis en place pour favoriser la qualité de la réglementation au sein de l'administration publique**

Outre un engagement en faveur des principes de qualité de la réglementation approuvés au plus haut niveau, les pays ont besoin d'une structure institutionnelle favorable. Les mécanismes permettant de promouvoir la réforme de la réglementation dans l'administration publique n'ont pas seulement pour but de confier des responsabilités précises aux organismes et aux autorités chargés de cette réforme, mais aussi de définir et d'évaluer l'architecture globale du système réglementaire. Comme l'illustre cette section, le Royaume-Uni a de bons résultats pour ce qui concerne le premier critère, alors qu'il semble qu'il y ait encore matière à amélioration pour le second.

Une longue expérience des pays de l'OCDE montre que les unités de contrôle centrales sont plus efficaces lorsqu'elles sont indépendantes des autorités de régulation (lorsqu'elles ne sont pas étroitement liées à des missions réglementaires spécifiques), lorsqu'elles agissent dans le contexte d'une politique de réglementation claire approuvée au niveau politique, lorsqu'elles ont un caractère horizontal (elles concernent l'ensemble des administrations), lorsqu'elles sont composées d'experts (qui disposent d'informations et ont la capacité d'émettre des jugements indépendants), et lorsqu'elles sont rattachées à des autorités administratives et budgétaires centrales existantes (centres de gouvernement, ministères des Finances). La structure institutionnelle des organismes réglementaires au Royaume-Uni reflète ces exigences. Comme dans tous les pays de l'OCDE, le Royaume-Uni insiste sur la responsabilité de chaque ministre pour les questions relevant de son portefeuille et chacun est formellement considéré comme ayant une responsabilité significative pour ce qui est de la mise en œuvre de la politique de réforme de la réglementation. Toutefois, il est souvent difficile pour les ministères de se réformer eux-mêmes, étant donné les pressions qui s'exercent en sens inverse, et il est nécessaire de maintenir une cohérence et des approches systématiques dans l'ensemble des administrations si l'on veut que la réforme ait une large assise. À cette fin, le Royaume-Uni a également mis en place un certain nombre d'organismes de contrôle, qui, au niveau central, sont chargés de promouvoir et de suivre la réforme de la réglementation. Les paragraphes suivants décrivent les principaux acteurs institutionnels de la réforme de la réglementation au Royaume-Uni.

Six mécanismes sont à l'œuvre au sein de la structure d'autorité du gouvernement. Le *Conseil pour la responsabilité en matière de réglementation* (Panel for Regulatory Accountability) a été créé par le Premier ministre en novembre 1999 afin « d'assurer une vue d'ensemble des implications réglementaires des programmes de réglementation du gouvernement » et de « veiller à apporter les améliorations nécessaires au système réglementaire et aux performances de chaque ministère ». Le *Panel* inclut certaines membres importants du

gouvernement. Le directeur du Service des petites entreprises et le président de la BRTF sont invités à assister à ses réunions. Les ministres peuvent avoir à lui présenter et à justifier certaines propositions.

L'Unité d'impact des réglementations (Regulatory Impact Unit – RIU), dont l'effectif s'élève à environ 60 personnes, fait partie du Secrétariat du Cabinet. La RIU existe, sous une forme antérieure, depuis 1986 ; elle a subi d'importants changements, incluant notamment son transfert du ministère des Transports et de l'Industrie au centre de gouvernement. Elle s'acquitte d'un certain nombre de tâches importantes. Elle suit l'avancement de la réforme de la réglementation dans l'ensemble de l'administration, établit des rapports à ce sujet et apporte un soutien. Elle établit des directives concernant les AIR et examine ces dernières. Elle est le porte-parole du gouvernement pour ce qui concerne la réforme de la réglementation. L'Équipe du secteur public de la RIU met en œuvre les projets pratiques visant à réduire les charges liées à la réglementation dans le secteur public. La RIU assure le secrétariat du *Panel for Regulatory Accountability* et de la BRTF (voir ci-dessous). La RIU est au centre d'un réseau d'Unités ministérielles pour l'impact de la réglementation (*Departmental Regulatory Impact Units – DRIU*). Celles-ci sont de petites unités (composées d'une à quatre personnes), implantées dans chaque ministère dans le but de coordonner le travail quotidien de celui-ci en matière de réforme de la réglementation. Faisant partie intégrante du ministère, elles offrent des conseils en matière de procédure et ont pour objectif d'éliminer les mauvaises réglementations et les mauvaises AIR.

Des ministres de la réforme de la réglementation ont été nommés pour chaque ministère depuis 1999 et sont chargés de surveiller les réglementations, c'est-à-dire de supprimer celles qui sont désuètes ou trop contraignantes, et veiller à ce que les nouvelles réglementations soient nécessaires et entraînent des coûts tolérables. Ces ministres ainsi que les autres ministres rendent compte au *Panel for Regulatory Accountability* des progrès réalisés en matière de réglementation et approuvent les AIR de leur ministère.

Le Service des petites entreprises (Small Business Service – SBS) a été mis en place en avril 2000 comme organisation unique chargée d'aider les petites entreprises et de les représenter au sein de l'administration. Il a une forte présence institutionnelle dans le processus réglementaire et doit être consulté au sujet des AIR concernant les PME.

Enfin, le Trésor est important car il contrôle les dépenses ministérielles, qui sont liées aux *Accords de service public* (Public Service Agreements – PSA). Cela lui confère un rôle dans l'évaluation des réglementations existantes et de la qualité de leur mise en œuvre.

Le Bureau du Conseil parlementaire (Parliamentary Council Office – PCO) rédige les projets de loi d'initiative gouvernementale, et contrôle les règlements d'application qui modifient des dispositions existantes. Le PCO est responsable de la qualité juridique des textes (en veillant à ce que ceux-ci soient cohérents avec la législation existante et assurent efficacement la mise en œuvre des politiques).

Au-delà de l'exécutif, plusieurs autres organisations jouent des rôles importants. Le Groupe de Travail pour l'amélioration de la réglementation (Better Regulation Task Force – BRTF) est un organisme consultatif indépendant, composé de 16 membres non rémunérés, qui a été mis en place en 1997 afin de « conseiller le gouvernement sur les actions propres à améliorer l'efficacité et la crédibilité de la réglementation publique en veillant à ce que celle-ci soit nécessaire, juste et d'un coût abordable, facile à comprendre et à gérer, et qu'elle prenne particulièrement en compte les besoins des petites entreprises et des citoyens ordinaires ». Ses membres sont nommés par le Premier ministre et proviennent de

différents secteurs (petites et grandes entreprises, syndicats, associations de consommateurs, secteur associatif, entre autres). Il a eu une forte influence sur le calendrier réglementaire, en particulier avec ses « Principes pour une réglementation de qualité ». La plupart de ses recommandations ont été mises en application par le gouvernement. Il entreprend des projets spécifiques de sa propre initiative (souvent sur des sujets relevés par les médias), et parfois à la demande du gouvernement.

*Les commissions parlementaires* (en particulier la Commission mixte sur les instruments normatifs [Joint Committee on Statutory Instruments]) révisent les projets de textes législatifs et réglementaires, ce qui contribue à l'amélioration de leur qualité. Le *Bureau National d'Audit* (National Audit Office – NAO) exerce également une influence. En effet, il effectue des études sur un grand nombre de sujets et a utilisé ses prérogatives pour procéder à l'examen d'un certain nombre de questions concernant la réglementation, notamment le processus de gestion des performances des Accords de service public. On estime que ces études ont permis d'améliorer l'efficacité, mais le recours à des objectifs de performance suscite des difficultés : Tout en recommandant cette approche le NAO s'est interrogé sur le rôle des contrôles et les incitations dans la perspective d'atteindre les objectifs choisis. Il vient d'achever une étude approfondie du processus d'AIR.

Au cours des vingt dernières années, le Royaume-Uni a progressivement mis en place une série d'organismes généralistes et spécialisés chargés de conduire la politique de réforme de la réglementation. Le grand nombre d'organismes ayant des responsabilités spécifiques pour certains aspects de la réforme et de la gestion de la réglementation constitue un point fort du système britannique, car la réforme est menée sur un large front et elle est encouragée par un vaste mouvement de soutien, celui de ses « champions ». Le nombre important d'organismes reflète également le niveau élevé de dynamisme et de détermination du Royaume-Uni. Toutefois, cette multiplicité d'organismes soulève des difficultés, telles que celle d'une coordination rapide et efficace. De la même manière, le lancement de nouvelles initiatives et la mise en place de nouveaux acteurs institutionnels doit s'accompagner de la suppression des organismes et des processus anciens, dans le but d'éviter tout double emploi ainsi qu'un alourdissement des coûts supportés par l'administration. Le regroupement de neuf autorités de régulation du secteur financier en une seule (voir ci-dessous) est un bon exemple de la façon dont le Royaume-Uni a traité ces problèmes.

***Le Royaume-Uni a joué un rôle de pionnier en mettant en place de nouvelles autorités de réglementation indépendantes : leur évolution future devrait accorder la priorité à l'efficacité et à la responsabilité***

Parallèlement à la mise en place d'institutions réglementaires centrales, les réformes structurelles de l'économie dans la plupart des pays de l'OCDE ont favorisé la création d'organismes indépendants chargés de réglementer et de promouvoir la concurrence dans les secteurs des infrastructures (télécommunications, énergie, transport, eau), et d'exercer un contrôle prudentiel dans des secteurs concurrentiels sensibles tels que les services financiers.

Le Royaume-Uni a mis en œuvre de nouvelles approches novatrices, à la suite des privatisations qui ont rendu nécessaires la création de nouvelles institutions afin de limiter le pouvoir sur le marché des ex-monopoles verticalement intégrés. Des organismes de réglementation ont été mis en place à cette fin et ont évolué en fonction des besoins et de la situation du secteur plutôt qu'à partir d'un raisonnement *a priori* ou d'une structure formelle commune.

Tableau 3. Principales autorités de régulation au Royaume-Uni

Autorités de régulation	Date de création	Effectifs	Site Internet
Financial Services Authority (FSA)	1986 en application de la loi sur les services financiers (nouvelle dénomination adoptée en 1997)	2 500	<a href="http://www.fsa.gov.uk">www.fsa.gov.uk</a>
Office of Telecommunications (OFTEL)	1984 en application de la loi sur les télécommunications	210-220	<a href="http://www.oftel.gov.uk">www.oftel.gov.uk</a>
Office of the Gas and Electricity Markets (OFGEM)	1999 (OFGAS créé en 1986 en application de la loi sur le gaz)	334	<a href="http://www.ofgem.gov.uk">www.ofgem.gov.uk</a>
Office of the Rail Regulator (ORR)	1993 en application de la loi sur les chemins de fer	117	<a href="http://www.rail-reg.gov.uk">www.rail-reg.gov.uk</a>
International Rail Regulator (IRR)	1998 en application de la réglementation relative aux chemins de fer	(ORR et IRR réunis)	<a href="http://www.rail-reg.gov.uk/oirrhome.htm">www.rail-reg.gov.uk/oirrhome.htm</a>
Civil Aviation Authority (CAA)	1971 en application de la loi sur l'aviation civile	1 200	<a href="http://www.caa.co.uk">www.caa.co.uk</a>
Office of Water Services (OFWAT)	1991 en application de la loi sur le secteur de l'eau	230	<a href="http://www.ofwat.gov.uk">www.ofwat.gov.uk</a>
Postal Services Commission (PSC)	2000 en application de la loi sur les services postaux	30	<a href="http://www.psc.gov.uk">www.psc.gov.uk</a>

Néanmoins, il existe de nombreux éléments communs. Les pratiques qui se rapportent aux agences (notamment le système de contrôle par l'indice des prix au détail, RPI-X) sont diffusées à travers ces dernières, et ont toutes pour objectif principal de concilier les intérêts des consommateurs (prix bas, qualité des services) et les intérêts des actionnaires (taux de rentabilité raisonnable de l'investissement). Les Conseils de consommateurs agissent en faveur des intérêts de ces derniers.

Dans le souci d'une action à long terme, les autorités de régulation sont rendues indépendantes du gouvernement. Leurs membres sont nommés pour une durée déterminée (généralement cinq ans) et ne peuvent être destitués que dans des cas exceptionnels. Dans certains cas, des conseils se sont substitués à des personnes investies du pouvoir réglementaire afin de dé-personnaliser l'exercice de ce pouvoir. Les rapports adressés au Parlement et au ministère de tutelle, le contrôle juridictionnel, le contrôle du NAO et les recours devant la Commission de la concurrence permettent la mise en œuvre de l'obligation de rendre des comptes. Les autorités de régulation disposent d'un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités spécifiés dans la loi dont elles relèvent (notamment l'application et la modification des conditions dont sont assorties les licences, le règlement des litiges, la détermination des prix, l'obtention d'informations, l'examen des plaintes, l'indemnisation des consommateurs, et les fonctions prévues dans la loi générale sur la concurrence). Les pouvoirs et le système de licences permettent de répondre avec beaucoup de flexibilité aux évolutions des marchés (dans certains autres pays, il faut pour ce faire recourir au processus politique).

La transparence et la consultation soulèvent des difficultés particulières. Les autorités de régulation sont tenues d'organiser des consultations publiques, mais peuvent recourir à leurs propres procédures, qui diffèrent d'un organisme à l'autre. Le NAO a constaté que les autorités de régulation recourent davantage à la consultation que ne l'exige la loi. Il s'agit là en principe d'une évolution positive, mais certaines autorités de réglementation ont tendance à submerger les parties sous une masse de documents d'information et de consultation (en 2000, l'OFTEL et l'OFGEM ont émis respectivement 80 et 120 documents de consultation).

La relation entre les organismes réglementaires sectoriels et l'autorité de la concurrence soulève une difficulté importante. Le Royaume-Uni a imaginé une solution ingénieuse, qui tient compte des mécanismes de la concurrence tout en conférant aux autorités de régulation le pouvoir d'appliquer la loi générale relative à la concurrence.

En 2000, le gouvernement a publié un important Livre blanc, qui a conduit à l'adoption de la loi sur les services publics. Son but était de mettre en place une structure favorisant le développement de ces autorités de régulation et notamment des autorités de régulation plurisectorielles. L'OFFER et l'OFGAS ont fusionné pour constituer l'OFGEM avec une nouvelle structure de gestion. La révision du Livre blanc en 2001 a recommandé la fusion des autorités de régulation dans les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion en un seul organisme, l'OFCOM.

Les services financiers constituent une catégorie à part parmi les autorités sectorielles de régulation qui sont appelées à gérer les problèmes de monopole dans les secteurs de réseau. Le gouvernement a remanié la structure réglementaire, qui était fragmentée, et comportait des divisions sectorielles désuètes et indaptées à des marchés dynamiques. Les autorités de régulation dont les compétences se chevauchaient imposaient leurs propres régimes, engendrant confusion et coûts. L'*Autorité des services financiers* (Financial services Authority – FSA), ainsi qu'une entité juridique unique ont été créées par la loi de 1997 sur les marchés et les services financiers.

L'approche du Royaume-Uni consistant à mettre en place des autorités de régulation indépendantes a été imitée dans le monde entier. Une des principales leçons qu'il faut tirer de cette expérience est la nécessité d'une adaptation continue face aux évolutions des marchés. Il est également important de surveiller en permanence le système et de l'améliorer. L'efficacité de certaines autorités de régulation – dans les secteurs de l'eau et des chemins de fer – a soulevé des difficultés. Assurer, de manière continue, la responsabilisation et la transparence seront, à l'avenir, une difficulté importante en raison de l'augmentation du nombre d'autorités de régulation et de l'existence de deux systèmes de gestion différents (conseils et autorités de régulation uniques). Le maintien de l'efficacité est un autre défi, car de nouvelles responsabilités réglementaires portant sur les domaines sociaux et environnementaux ont été ajoutées aux objectifs économiques existants. Le contexte réglementaire général est aujourd'hui assez complexe. La loi de 2000 relative aux services d'utilité publique a permis d'instituer une politique générale pour certaines autorités de régulation ; néanmoins, une structure plus cohérente et plus simple permettant de réduire les chevauchements entre les autorités de régulation fait toujours défaut.

***L'administration publique est assurée par toute une série d'organismes, y compris les administrations décentralisées : les administrations locales jouent un rôle important***

L'administration publique au Royaume-Uni est assurée par 18 départements ministériels, 23 services non ministériels (y compris des autorités sectorielles de régulation), 121 agences exécutives, 1 035 organismes publics autonomes et 468 autorités locales. Bien que le Royaume-Uni se caractérise par un système national dans lequel un centre doté de pouvoirs importants (Westminster, c'est-à-dire le Parlement) détermine les politiques, la tradition et des initiatives récentes ont conféré aux autorités locales un rôle réglementaire important (tels que l'aménagement du territoire et l'approbation des licences commerciales), ainsi qu'un rôle de mise en œuvre des réglementations nationales et de contrôle de leur application. Ce sont souvent les autorités locales qui assurent la

prestation des services publics. La qualité des arrêtés locaux a été améliorée ces dernières années, avec l'exercice d'un contrôle par les ministères centraux qui confirment ou refusent les arrêtés, et établissent des modèles d'arrêtés. Le gouvernement central consulte les autorités locales sur les évolutions les concernant. Cette relation s'appuie sur des accords (dans le cas de l'Irlande du Nord, il s'agit d'une loi) qui précisent les mécanismes de coopération. Il n'existe pas d'approche normalisée, mais des initiatives récentes, telles que les examens triennaux des dépenses et le Concordat pour la mise en œuvre des réglementations favorisent la cohérence et l'efficacité.

Les administrations décentralisées en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord sont responsables de la qualité de la réglementation dans les domaines dont ils sont chargés. La coordination entre le gouvernement du Royaume-Uni et les administrations décentralisées s'effectue principalement de façon bilatérale, alors qu'un Comité interministériel mixte réunissant les ministres chargés des administrations centrales et des administrations décentralisées assure la coordination à l'échelon central.

### **Le Royaume-Uni, comme d'autres pays de l'UE, est confronté au défi consistant à assurer une mise en œuvre de qualité à la réglementation de l'UE**

On estime qu'au Royaume-Uni, environ 40 % des nouvelles réglementations ayant un impact important sur les entreprises proviennent de Bruxelles. Une approche fondée sur les AIR doit être appliquée à ces réglementations. Le guide du gouvernement pour une meilleure réglementation européenne (« Guide to Better European Regulation ») définit les exigences et formule des conseils pour les négociations et la mise en œuvre. Il comprend des conseils pour l'amélioration de la qualité technique des projets de législation européenne en cours de négociation. Le Secrétariat européen, au sein du Secrétariat du Cabinet, coordonne les activités réglementaires de l'UE. Le Parlement examine également les projets de législation de l'UE.

La législation européenne soulève une difficulté particulière au Royaume-Uni, car elle superpose une réglementation issue de la tradition européenne de droit romain à la common law en vigueur au Royaume-Uni. L'approche du Royaume-Uni fondée sur la common law qui privilégie la précision et les détails peut aller à l'encontre du caractère général des réglementations de l'UE qui procèdent du droit romain. On fait parfois valoir que l'approche du Royaume-Uni conduit à une surapplication des directives européennes (« gold-plating »). Ceci peut en partie être mis sur le compte de la pratique qui consiste à incorporer les sanctions et pénalités, et à ajouter des instructions pour veiller à ce que les exigences propres à assurer le respect de la législation en cause soient bien comprises. L'existence simultanée d'une législation du Royaume-Uni et d'une législation de l'Union européenne qui font double emploi (« double-banking ») constitue un autre problème. Le gouvernement a cherché à résoudre le problème de surapplication en fournissant des conseils pratiques dans son guide, ainsi qu'en encourageant le recours au Bureau du Cabinet en cas de doute. La loi sur la réforme de la réglementation permettra de remédier au « double-banking » en octroyant aux ministres le pouvoir d'abroger les législations superflues sans suivre les longues procédures parlementaires ordinaires. Il a paru que le Royaume-Uni agissait avec lenteur pour l'application de la législation de l'UE, en particulier dans les domaines des transports et des marchés publics. Toutefois, des chiffres récents indiquent que les initiatives du Royaume-Uni portent maintenant leurs fruits : le Royaume-Uni figure parmi les sept pays de l'Union européenne sur quinze ayant atteint l'objectif consistant à transposer 98.5 % des directives européennes dans les délais.

***Le système réglementaire du Royaume-Uni est fondé sur la transparence, exigence fondamentale pour la qualité de la réglementation, mais les procédures pourraient être encore plus efficaces***

La transparence est le pilier central d'une réglementation efficace. Il s'agit là d'une exigence difficile à satisfaire et qui nécessite d'avoir recours à toute une série de pratiques, notamment des processus normalisés pour l'élaboration et la modification des réglementations, la consultation des parties intéressées, une communication efficace de la loi et sa rédaction dans un langage clair, une publication et une codification qui la rende accessible, la limitation du pouvoir discrétionnaire de l'administration, et des procédures de mise en œuvre et de recours efficaces.

*La transparence des procédures d'élaboration de nouvelles règles* s'appuie, au Royaume-Uni, non sur des lois de portée générale (la loi sur la réforme de la réglementation, qui énonce les obligations en matière de transparence et de consultation, constitue une exception) mais sur des exigences non législatives détaillées, formelles et informelles, qui sont bien respectées. Le gouvernement et les autorités sectorielles de régulation ont établi des pratiques et des directives, dont la plupart ont été définies au cas par cas et secteur par secteur. Des directives générales, la « Policy Makers' Checklist » et le « Guide to Regulatory Impact Assessment » ont été mises au point. Le Code de pratique de la consultation définit les normes pour les documents de consultation émanant du gouvernement (les autorités sectorielles sont libres de choisir leur propre approche, les différentes approches étant souvent similaires). Ces diverses exigences permettent d'obtenir un niveau de transparence élevé pour les entités soumises à la réglementation, et d'effectuer des ajustements pour tenir compte de circonstances particulières lors de l'élaboration des règles, mais une approche plus formelle et plus cohérente améliorerait la transparence et la prévisibilité pour les entités extérieures au système.

*La transparence à l'occasion des consultations publiques* donne aux parties prenantes la possibilité de contribuer à l'élaboration de la réglementation, apporte en retour aux autorités de régulation des informations utiles sur les coûts et les avantages potentiels ainsi que sur les perspectives en matière d'application et de respect de la réglementation, et offre une protection contre la mainmise de groupes d'intérêt particuliers. La consultation publique est largement utilisée au Royaume-Uni, conformément à une longue tradition d'approches flexibles et pragmatiques. Là encore, il n'existe pas d'obligation juridique générale.

Le gouvernement impose depuis 1985 de consulter les entreprises. Il a, depuis, pris un certain nombre d'initiatives. Il a publié en juin 1998 un guide intitulé « How to conduct written consultation exercises – an introduction to central government » (Comment mener les consultations écrites – une introduction pour les administrations centrales), qui présente les meilleures méthodes. Et au début de l'an 2000, il a publié son évaluation de l'utilisation réelle du guide. Entre autres constatations, cette évaluation a fait apparaître que moins de la moitié des ministères s'en servait, que la qualité des consultations était variable, que les résultats des consultations n'étaient pas correctement diffusés, et que la pondération des résultats était critiquée par les entreprises. Le gouvernement a réagi en adoptant une série de mesures en novembre 2000, notamment un nouveau code de conduite et l'engagement d'établir un registre des principales consultations. Le nouveau code définit des critères pour les consultations et fixe la durée minimale d'une consultation à douze semaines. Il s'applique aux ministères et aux agences, mais ni aux autorités locales, ni aux organismes publics ne relevant pas de ministères, ni aux autorités sectorielles de régulation. La



consultation des ministères et des agences est également favorisée en tant que partie intégrante de la procédure d'AIR. Elle comprend un sondage informel des principaux participants au début du processus. Les lois-cadres qui régissent les autorités sectorielles de régulation prévoient généralement des obligations de consultation.

Le Royaume-Uni généralise progressivement l'utilisation des procédures « d'avis et d'appel à commentaires ». Les ministères annoncent les réglementations envisagées et le gouvernement donne accès à toutes les propositions qui font ou ont fait l'objet d'une consultation sur un site Web. Il projette de développer largement ce dispositif de manière à y faire figurer les réponses, les liens avec les documents établis pour la consultation, les notifications effectuées par courrier électronique et un registre des consultations à venir. Faire des procédures « d'avis et d'appel à commentaires » une obligation générale renforcerait encore le système.

Le gouvernement publie aussi régulièrement des consultations dans des *Directives pour action* (« Command Papers ») lorsqu'il prépare des réformes importantes. 338 « Command Papers » ont été publiés en 1999 et 408 en 2000.

Prises dans leur ensemble, ces pratiques représentent un effort de consultation considérable de la part du gouvernement : la consultation est très développée et efficace, elle est également conforme aux bonnes pratiques internationales visant à promouvoir la

#### Encadré 10. Critères de consultation pour les réglementations publiques au Royaume-Uni

Les critères devraient être reproduits dans tous les documents établis par les pouvoirs publics en vue d'une consultation, avec explication des éventuelles dérogations, et confirmation que les critères ont par ailleurs été respectés :

1. La période de consultation devrait être intégrée dans le processus de planification d'une politique (y compris la législation) ou d'un service, et ce dès le départ, afin que la consultation offre les meilleures chances d'améliorer les propositions concernées, et qu'un temps suffisant soit consacré à cette tâche à chaque étape.
2. Les informations concernant les personnes consultées, les questions faisant l'objet de la consultation, les délais et la finalité de la concertation devraient être claires.
3. Un document de consultation devrait être aussi simple et concis que possible. Il devrait comprendre un résumé, de deux pages au maximum, des principales questions faisant l'objet de la consultation. Les lecteurs devraient pouvoir répondre, établir des contacts ou émettre des protestations de manière aussi simple que possible.
4. Les documents devraient être largement diffusés, en ayant autant que possible recours aux moyens électroniques (tout en n'écartant pas les autres) et être communiqués effectivement à tous les groupes et particuliers concernés.
5. Il faut prévoir suffisamment de temps pour permettre aux groupes intéressés de répondre de manière circonstanciée. La durée minimum type pour une consultation devrait être de douze semaines.
6. Les réponses devraient être analysées avec soin et dans un esprit d'ouverture. Les résultats devraient être largement diffusés, avec un exposé des points de vue exprimés et les raisons justifiant les décisions qui ont finalement été prises.
7. Les ministères devraient contrôler et évaluer les consultations, en désignant un coordonnateur qui sera chargé de faire connaître les enseignements qui s'en dégagent.

flexibilité, la transparence et l'accessibilité. Toutefois, des difficultés ont été relevées, en partie du fait que l'on est en présence d'un système réglementaire avancé qui ne dispose pas de précédents. La structure de consultation actuelle atteint peut-être ses limites en termes d'efficacité, de participation effective et de valeur ajoutée globale. La qualité en souffre. Une certaine lassitude à l'égard des consultations se fait de plus en plus sentir, ce qui risque de compromettre son efficacité et sa contribution au développement d'une réglementation de bonne qualité.

*La transparence de la communication* est le troisième pilier d'un processus efficace d'élaboration des lois. L'existence et le contenu des lois et des réglementations doivent être connus, et les citoyens doivent disposer des informations qui leur permettent de respecter la loi et de l'utiliser. Le gouvernement s'emploie à rendre les exigences réglementaires facilement accessibles. Il a récemment pris une série de nouvelles mesures afin de faciliter l'accès à la législation par l'Internet. La législation est également publiée. Les lois prennent effet dès qu'elles ont reçu la Sanction royale et n'ont pas à faire l'objet d'une publication officielle en premier lieu ; les règlements d'application doivent faire l'objet d'une publication officielle avant d'entrer en vigueur. Il n'existe aucun registre général unique de la loi, mais il existe des publications commerciales, des bases de données en ligne et sur CD-ROM, et des guides officiels pour certaines parties du code des lois. Bien qu'il n'existe aucune politique générale concernant la rédaction en « langage clair », cet aspect est pris en compte dans les instructions élaborées pour les AIR.

L'adoption et la publication d'une loi établissent le cadre qui doit permettre d'atteindre un objectif d'action. Mais pour ce faire, il est essentiel d'en assurer effectivement *la mise en œuvre, le respect et le contrôle*. Un mécanisme permettant de corriger les abus de la réglementation est également nécessaire afin de préserver la démocratie et de disposer en retour d'informations sur l'efficacité de la réglementation.

Le Royaume-Uni est au premier rang des pays de l'OCDE pour ce qui est des actions de sensibilisation à l'importance que revêt le respect des réglementations. La politique des pouvoirs publics et les instructions pour l'élaboration des réglementations prennent en compte cet aspect, et s'efforcent donc d'identifier *ex ante* les problèmes que pose le respect des réglementations. Toutefois, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, aucune évaluation générale du degré de respect effectif n'a été réalisée.

Les autorités locales jouent un rôle important dans l'application des lois et des réglementations. En l'absence d'harmonisation, la rigueur et la qualité des approches suivies diffèrent. Des objectifs stratégiques locaux (tels que la volonté d'influencer le développement économique) peuvent avoir une influence (par exemple par le biais d'une application plus souple de la planification). Le fardeau croissant de la réglementation soulève également la question de la capacité des autorités locales à gérer efficacement l'application de l'ensemble de la structure réglementaire. Le gouvernement a lancé un certain nombre d'initiatives pour résoudre ces difficultés. Le Concordat d'application – qui associe les entreprises, les consommateurs, le secteur associatif et les organismes de mise en œuvre – est un code non législatif volontaire visant à favoriser l'observation des lois et réglementations (mieux vaut prévenir que guérir). Il s'organise autour de six principes pour les organismes d'exécution : normes de service, transparence et clarté du langage, efficacité, procédures appropriées de traitement des plaintes et ayant fait l'objet d'une publicité, proportionnalité des actions, et cohérence. Fin 2001, le Concordat avait été adopté par 96 % des autorités locales en Angleterre et au pays de Galles, par toutes les

autorités locales en Écosse et par une grande majorité des agences centrales de l'administration. La loi relative à la réforme de la réglementation confère aux ministres un pouvoir de réserve leur permettant d'intervenir pour imposer un code de bonne pratique si l'approche volontaire soulève des difficultés.

Il existe plusieurs procédures de recours contre les réglementations dont la qualité laisse à désirer. Tous les organismes publics qui sont en relation avec le public doivent mettre en place des procédures de traitement des plaintes simples et ayant fait l'objet d'une large publicité, procédures qui sont présentées sur un site Internet central. Certains organismes font également appel à un arbitre externe. La plupart des organismes publics entrent également dans le champ des compétences d'un médiateur (Ombudsman) indépendant, bien que le recours aux médiateurs soit problématique, notamment du fait que les pouvoirs dont sont investis ces médiateurs et les procédures qui permettent d'interjeter un appel diffèrent. Ces difficultés ont été relevées dans un rapport du Secrétariat du Cabinet en avril 2000, qui recommandait une refonte en profondeur du système. Il est également possible d'introduire un recours devant les tribunaux, mais les questions de fond susceptibles d'être tranchées par les tribunaux sont limitées. Cela dit, un recours judiciaire peut permettre de déterminer non seulement si les organismes publics ont agi dans l'exercice de leurs pouvoirs légaux mais aussi s'ils ont respecté les principes généraux du droit. Les recours judiciaires sont de plus en plus utilisés pour contester des réglementations économiques importantes.

### **Le Royaume-Uni a une forte compétence pour le recours à des solutions autres que la réglementation classique**

Pour atteindre les objectifs de l'action gouvernementale, il ne faut pas négliger, à côté des réglementations classiques, le recours à une vaste gamme de mécanismes. Il est de tradition au Royaume-Uni d'utiliser des approches « alternatives », telles que les codes et accords volontaires. Parmi les instruments actuellement utilisés figurent la taxation de produits spécifiques, les subventions et les programmes d'investissement pour un comportement respectueux de l'environnement, les accords volontaires avec l'industrie, et les programmes d'information. On a également recours à des combinaisons de réglementations « contraignantes » classiques et d'autres instruments. Les directives relatives à l'AIR encouragent l'examen des autres solutions envisageables. L'utilisation d'autres instruments est particulièrement développée dans le domaine de la protection de l'environnement, comme dans de nombreux autres pays de l'OCDE (ces instruments comprennent les taxes, les dispositifs de plafonnement des émissions et d'échanges de droits d'émission, et les accords volontaires).

La BRTF a publié en juillet 2000 un rapport sur « l'Utilisation par le gouvernement des solutions alternatives à la réglementation », qui examinait 54 projets, le premier objectif étant d'évaluer la relation entre l'intervention du gouvernement dans la réglementation et le degré de risque (le postulat étant que le gouvernement intervient davantage dans les domaines où le risque est élevé). Ce rapport a révélé que toute une série d'approches alternatives étaient utilisées. Toutefois, leur utilisation manquait de cohérence, et il n'y avait aucune corrélation entre le niveau de risque et le degré d'intervention du gouvernement. La BRTF a recommandé que le gouvernement publie des directives concernant l'utilisation de solutions alternatives à la réglementation officielle. Dans son rapport récent sur les AIR, le NAO a également recommandé que des exemples plus détaillés de solutions alternatives à la réglementation figurent dans les directives sur les AIR.

### Encadré 11. Réglementation du Royaume-Uni en matière d'environnement

Au cours de la dernière décennie, le Royaume-Uni s'est doté de tout un ensemble d'instruments budgétaires pour limiter les effets externes négatifs sur l'environnement et de développer des mesures incitatives pour des approches respectueuses de l'environnement. Certains des principaux instruments sont répertoriés ci-après :

- La Taxe sur le changement climatique est une taxe sur l'utilisation de l'électricité, du gaz, du gaz de pétrole liquéfié (GPL) et des combustibles solides. Le produit de cette taxe est intégralement reversé aux entreprises sous forme de réduction des cotisations à l'assurance nationale des employeurs et d'aides supplémentaires pour les mesures d'efficacité énergétique, les mesures d'économie d'énergie et les mesures connexes.
- Incitations à l'investissement. Dans le cadre du dispositif concernant la taxe sur le changement climatique, le gouvernement du Royaume-Uni autorise une déduction pour amortissement de 100 % la première année pour les investissements dans des technologies spécifiques économes en énergie.
- Accords négociés. Une réduction de 80 % du taux de la taxe sur le changement climatique est accordée aux secteurs gros consommateurs d'énergie qui conviennent avec les pouvoirs publics d'objectifs ambitieux concernant l'amélioration du rendement énergétique et la réduction des émissions.
- Échange de droits d'émission. Toute entité responsable d'émissions au Royaume-Uni peut avoir accès au programme d'échanges de droits d'émission. Les entreprises ayant conclu des accords négociés dans le cadre de la Taxe sur le changement climatique pourront utiliser le système d'échange de droits d'émission afin de réduire les coûts associés à la réalisation des objectifs fixés par les accords négociés.
- Réductions de la TVA. Réduction du taux de TVA de 17,5 % à 5 % sur l'installation de matériaux spécifiques économes en énergie. Taux réduit de TVA de 5 % pour les installations de nouveaux systèmes de chauffage central subventionnées par le gouvernement, leur entretien et leur réparation, ainsi que pour les appareils de chauffage installés dans les foyers aux revenus les plus modestes.
- Taxe sur les voitures de sociétés. Impôt sur le revenu dû au titre d'une voiture de société calculé en pourcentage du prix catalogue de la voiture qui est modulé en fonction du niveau des émissions de CO<sub>2</sub> du véhicule. Système des indemnités kilométriques prévu par la loi pour inciter à utiliser des véhicules plus propres lors des déplacements professionnels.
- Droit d'accise sur les véhicules (VED). Ce droit est calculé en fonction des niveaux d'émission de carbone du véhicule et du type de carburant utilisé.
- Déplacements écologiques. Suppression de la TVA lors de l'achat de casques de vélos pour adultes ; augmentation du montant de l'impôt sur le revenu et du taux de l'indemnité kilométrique que les employeurs peuvent verser en contrepartie de l'utilisation de vélos pour des déplacements professionnels ; établissement de taux d'indemnité kilométrique spécifiques par kilomètre et par passager afin d'encourager le co-voiturage lors des déplacements professionnels.
- Différentiels de prix sur les carburants. Différentiels de prix en faveur de l'essence à très faible teneur en soufre, par rapport à l'essence sans plomb.

Source : Ministère des Finances (2001).

L'auto-réglementation (système dans lequel un groupe organisé réglemente le comportement de ses membres) est couramment pratiquée au Royaume-Uni. On y a recours entre autres dans les secteurs des services financiers, de la publicité, de l'assurance, des medias et du sport. Elle peut également être un élément de la réglementation officielle, ainsi

### Encadré 12. L'auto-réglementation au Royaume-Uni

Plusieurs études du système réglementaire britannique ont mis en évidence le fait que « les décideurs politiques britanniques ont choisi de recourir davantage à l'auto-réglementation que leurs homologues d'autres pays »<sup>1</sup>. Pourquoi l'utilisation de l'auto-réglementation est-elle si importante dans le système réglementaire du Royaume-Uni ?

Ce phénomène trouve certainement ses origines dans l'évolution historique, sociale, économique et politique du pays. Il reflète en partie les caractéristiques de la culture politique britannique, qui est décrite comme informelle, coopérative et volontaire. Il est également possible que le cadre constitutionnel général du Royaume-Uni – non codifié et reposant davantage sur des conventions généralement admises concernant la conduite à suivre que sur des prescriptions juridiques – ait créé les conditions pour un système juridique moins formaliste.

L'auto-réglementation présente plusieurs avantages. Premièrement, puisque les règles sont établies par ceux auxquelles elles s'appliquent, il est probable qu'elles sont plus efficaces car elles permettent une réglementation conforme à l'esprit de la loi plutôt qu'à sa lettre. Deuxièmement, un organisme auto-réglementé peut réécrire les règles plus rapidement qu'un ministère, ce qui lui permet de réagir avec plus de souplesse aux problèmes et à l'évolution de la situation. Troisièmement, l'auto-réglementation ne coûte pas cher au gouvernement car les entités réglementées supportent les frais de la réglementation. Par conséquent, le gouvernement peut avoir beaucoup à gagner de l'auto-réglementation sur le plan de l'efficacité administrative.

Toutefois, dans d'autres domaines, des critiques ont mis en doute la rigueur et le sens de l'intérêt général de certains organismes d'auto-réglementation. Dans les années 90, des scandales très médiatisés survenus dans les secteurs de la finance et des assurances ont alimenté le débat sur la nécessité d'une intervention gouvernementale plus directe. En outre, alors que les règles négociées peuvent donner de très bons résultats, les organismes de réglementation qui surestiment le consensus risquent de faire trop de concessions. Ces critiques, associées à l'émergence au Royaume-Uni d'un grand nombre de groupes d'intérêts qui cherchent à s'introduire dans le débat, ont conduit à une évolution marquée, dans certains domaines (les services financiers par exemple), avec un remplacement de l'auto-réglementation par une réglementation plus structurée. Un observateur<sup>2</sup> a constaté une évolution générale de l'auto-réglementation classique vers une réglementation plus directe, l'introduction de membres extérieurs dans des systèmes qui demeuraient auto-réglementés, et une formalisation. On peut également considérer que la pression réglementaire émanant de la Communauté européenne remet en cause l'approche informelle et pragmatique sur laquelle repose l'auto-réglementation en Grande-Bretagne.

Depuis 1997, toutefois, il semble y avoir eu un retour de balancier en la matière. Le gouvernement, dans son Livre blanc sur la modernisation de l'administration, encourage fortement l'auto-réglementation, non seulement dans le domaine économique mais aussi au sein de l'administration elle-même<sup>3</sup>.

1. Baggott (1989).

2. *Idem*.

3. Secrétariat du Cabinet (1999).

la réglementation sur la santé et la sécurité au travail intègre les contributions d'une Commission de santé et de sécurité. L'auto-réglementation a ses partisans et ses détracteurs. Elle peut permettre d'obtenir de meilleurs résultats (c'est le cas pour la réglementation du Royaume-Uni relative aux produits chimiques ou à l'environnement, cette dernière étant mieux respectée et offrant une capacité de réaction plus rapide face aux nouveaux dangers). Toutefois des inconvénients éventuels, tels que le risque de comportement restrictif et anti-concurrentiel, ont été soulignés, par la BRTF par exemple.

Le Royaume-Uni recourt largement aux solutions alternatives à la réglementation officielle et met en œuvre un grand nombre de « bonnes pratiques ». Le contrôle exercé par le gouvernement et la BRTF a permis de mieux cerner les avantages et les insuffisances de ces formules. Les politiques actuelles encouragent et soutiennent l'utilisation accrue et plus nuancée des alternatives. L'objectif, pour le Royaume-Uni consistera à trouver un équilibre entre l'utilisation des solutions alternatives basées sur l'auto-réglementation (qui peuvent conduire à une collusion entre les personnes concernées) et d'autres mécanismes basés sur le jeu des marchés et la concurrence, tels que les permis et les bons.

***L'analyse d'impact de la réglementation fait appel à des normes de haute qualité, détaillées et transparentes, mais il faut prêter attention au champ couvert et à la cohérence, et les normes pourraient être encore plus exigeantes***

Le gouvernement accorde beaucoup d'importance au développement de l'AIR, dont on peut faire remonter l'origine à l'obligation instituée en 1985 de procéder à une évaluation du coût que représente pour les entreprises le respect de la réglementation. Depuis lors, l'évolution a été progressive. La politique actuelle a été mise en place en août 1998. Toute nouvelle loi ou réglementation, qui a une incidence non négligeable sur les entreprises, les organisations à but non lucratif ou le secteur associatif, doit faire l'objet d'une AIR. Ceci s'applique aux textes législatifs comme aux réglementations de niveau inférieur. Comme il a été indiqué, il existe un guide du gouvernement en la matière. Les AIR devraient, dans la mesure du possible, être quantifiées, et couvrir les coûts et les avantages. Des AIR provisoires devraient être préparées lorsqu'un projet de nouveau texte législatif ou réglementaire est soumis aux ministres, suivies par des AIR plus développées pour les consultations publiques. Le point de vue des PME est important : le Service des petites entreprises doit être consulté, et il occupe une position institutionnelle forte au sein du processus réglementaire. Ces procédures placent le Royaume-Uni parmi les novateurs pour la pratique à l'OCDE. Cependant, certaines réglementations importantes échappent aux AIR, et les normes pourraient être plus exigeantes et plus cohérentes, en particulier l'analyse quantitative.

La liste suivante, établie à partir de l'expérience des autres pays de l'OCDE, énumère les principales questions qui doivent retenir l'attention des pouvoirs publics pour le développement de l'AIR :

- *Obtenir l'engagement maximal des responsables politiques en faveur de l'AIR. L'utilisation de l'AIR doit être approuvée au plus haut niveau. Tous les organismes qui élaborent des règles devraient y prendre une part active. Le système du Royaume-Uni est bien placé en matière d'engagement : tous les projets de législation présentés au Parlement ou au Cabinet doivent comporter une AIR. Les ministres doivent approuver et signer les AIR dont ils sont responsables et rendre compte périodiquement au « Panel for Regulatory Accountability ». Le système est moins performant pour ce qui est du champ couvert. Les réglementations qui ne concernent que le gouvernement, celles qui ne concernent que*

les autorités locales et les autorités de régulation indépendantes, ainsi que certaines dispositions n'ayant pas un caractère obligatoire sont exclues du champ des AIR, bien que certaines autorités de régulation indépendantes aient des exigences procédurales qui produisent, en pratique, les mêmes effets. Une extension judicieuse de l'AIR de manière à couvrir ces exceptions devrait être envisagée (en ce qui concerne les dispositions n'ayant pas un caractère obligatoire, il faudra probablement procéder au préalable à un inventaire).

- *Répartir avec soin les responsabilités en matière d'AIR. Il faut veiller à ce que les responsabilités confiées aux organismes de réglementation soient assorties d'un contrôle de la qualité et d'un souci de cohérence :* les responsabilités en matière d'AIR devraient être partagées entre les ministères et une unité centrale de contrôle de la qualité. Au Royaume-Uni, ce sont les ministères qui préparent les AIR et, (voir ci-dessus), les mécanismes de responsabilité sont rigoureux. À l'échelon central, la RIU contrôle les AIR, en définit les orientations et procède à leur examens détaillé (elle voit passer environ la moitié des AIR). La RIU n'a pas de fonction officielle de remise en question vis-à-vis des AIR proposées par les ministères mais elle peut différer – et le fait parfois – l'approbation gouvernementale collective des AIR mal conçues. D'après l'expérience d'autres pays de l'OCDE, une fonction de remise en question au centre du gouvernement peut être un facteur important pour approfondir la réforme. Toutefois, il ne paraît pas évident, dans le contexte culturel et institutionnel du Royaume-Uni, qu'une capacité de remettre en question les ministères, donné plus formellement au RIU, améliorerait la qualité et l'efficacité des AIR.
- *Former les responsables des organismes de réglementation. Les organismes de réglementation doivent posséder les compétences pour effectuer des AIR de haute qualité.* Il existe un grand nombre de directives concernant la marche à suivre pour élaborer des AIR de qualité (qui couvrent des questions comme les consultations, la méthodologie et les intérêts des petites entreprises). Des séminaires, des formations et des ateliers sont assurés par la RIU, et la plupart des personnes qui s'occupent des AIR sont très compétentes. La RIU devra peut-être faire appel à un plus grand nombre de spécialistes pour s'acquitter de l'ensemble de ses responsabilités.
- *Recourir à une analyse coûts-avantages systématique et quantifier les impacts. Une AIR efficace exige une analyse coûts-avantages fondée sur des critères solides et comprenant une quantification.* Le guide des AIR prône une approche souple, et recommande que les coûts et les avantages soient, dans la mesure du possible, exprimés en termes monétaires, mais « les techniques utilisées dépendront beaucoup de la situation... il n'existe aucune formule préétablie pour toutes les AIR ». L'approche *ad hoc* fondée sur l'auto-évaluation des impacts possibles par les organismes de réglementation s'est traduite par d'importantes différences sur le plan qualitatif, en particulier en ce qui concerne les critères coûts-avantages. Une certaine harmonisation méthodologique est en cours (les ministères sont tenus d'appliquer les directives du ministère des Finances pour la préparation des analyses coûts-avantages). Il faut poursuivre dans cette voie.
- *Définir et mettre en œuvre des stratégies de collecte de données. La qualité des évaluations quantitatives des AIR dépend de la qualité des données sur lesquelles elles s'appuient, et l'on sait que le manque d'informations pose des problèmes.* S'il n'existe pas de méthode unique pour l'analyse coûts-avantages au Royaume-Uni, le guide des AIR propose des techniques susceptibles d'être utilisées, et les consultations approfondies devraient apporter en retour des informations sur les éventuels impacts.

- *Orienter les efforts faits pour réaliser les AIR. Les ressources affectés aux AIR devraient être ciblées sur les réglementations dont les impacts potentiels sont les plus importants et qui offrent les meilleures perspectives de modification des résultats.* Comme il a été indiqué, des AIR doivent être préparées pour toutes les nouvelles lois et réglementations ayant un impact non négligeable sur les entreprises, les organisations caritatives et le secteur associatif. Les réglementations importantes – définies comme ayant des coûts dépassant 20 millions de livres sterling, traitant de questions d’une grande actualité, ou ayant un impact disproportionné sur le fardeau réglementaire – nécessitent l’approbation d’une déclaration d’impact par la RIU, celle-ci ayant tendance à se concentrer sur les réglementations qui ont des incidences importantes pour les entreprises.
- *Intégrer l’AIR dans le processus d’élaboration des politiques.* C’est là un aspect qui revêt une grande importance dans le système du Royaume-Uni. Comme il a été indiqué, des AIR préliminaires peuvent être requises au début du processus d’élaboration d’une réglementation, et les attributions des ministres ainsi que l’obligation de rendre des comptes qui pèse sur eux sont clairement définies.
- *Associer largement le public. La consultation constitue un contrôle de qualité essentiel, et permet de s’assurer de faisabilité d’une proposition.* Les directives du gouvernement recommandent que les AIR soient disponibles le plus tôt possible sur les sites Web des ministères. Comme il a été indiqué, des mesures sont en cours d’application afin de permettre des échanges par courrier électronique avec les parties intéressées (approche qui place le Royaume-Uni à l’avant-garde de l’OCDE). Toutefois, un danger réel aujourd’hui semble être d’être parvenu à une certaine saturation pour ce qui est des consultations. Il faut s’attacher à la qualité des consultations tout autant qu’à leur nombre.
- *Appliquer l’AIR aux réglementations existantes comme aux réglementations nouvelles.* Le Royaume-Uni fait le nécessaire à cet égard ; la loi relative à la réforme de la réglementation impose le recours à une procédure de type AIR lors d’une révision de la législation existante.

### **La loi relative à la réforme de la réglementation devrait renforcer la capacité du Royaume-Uni à réduire les réglementations existantes**

L’une des recommandations de l’OCDE pour la réforme de la réglementation est que « les gouvernements devraient réexaminer systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacie aux objectifs qui leur sont assignés ». Les réglementations s’accumulent avec le temps, et les changements (sociaux, économiques, technologiques) peuvent les rendre inefficaces ou redondantes. La loi relative à la réforme de la réglementation au Royaume-Uni, qui est entrée en vigueur en avril 2001, constitue une étape importante dans le renforcement de la capacité du pays à résoudre ce problème. Elle permet aux ministres de modifier ou d’abroger des lois par arrêté ministériel, afin de supprimer ou de réduire les charges, et de corriger les incohérences et les anomalies. Elle a été conçue comme une solution au problème du manque de temps du Parlement pour traiter les modifications législatives. Les arrêtés de réforme réglementaire sous la loi sont soumis à une consultation publique et à un examen approfondi par les commissions parlementaires. La liste des mesures auxquelles le gouvernement envisage d’appliquer ce traitement comprend les règlements de construction, les locations commerciales, les services dentaires et les mesures de protection contre les incendies – ce qui donne une indication de l’étendue et de l’importance des questions qui devraient être ainsi abordées. Son utilisation et les résultats obtenus, et notamment l’absence de techniques d’évaluation claires et normalisées ou de critères de décision pour les révisions, devront faire l’objet d’un suivi.



Il existe d'autres mécanismes de réexamen. Le processus d'AIR comporte une obligation de préciser les modalités de contrôle et de réexamen des réglementations proposées (on ne dispose à ce jour que de peu d'éléments pour juger de l'efficacité de cette obligation). Le gouvernement s'est également engagé à exiger des ministères qu'ils procèdent à un examen des effets des réglementations importantes trois ans au plus tard après leur entrée en vigueur. Des réexamens *ad hoc* sont également effectués, concernant des réglementations spécifiques ou des secteurs entiers. La Commission du droit travaille à la simplification et à la consolidation de certains domaines du droit. Le Service du revenu intérieur a comme projet important la refonte et l'unification des textes relatifs à l'impôt direct. Le ministère du Commerce et de l'Industrie vient d'achever un projet important sur le droit des sociétés, qui recommande un réaménagement de la structure juridique afférente. Les clauses de caducité automatique sont de plus en plus utilisées, bien que leur nombre soit encore faible. Le gouvernement envisage de limiter la durée d'application de toutes les nouvelles réglementations, mais ne prévoit pas d'utiliser ce dispositif de manière généralisée. Des contrôles des prix limités dans le temps ont été largement utilisés dans les secteurs des services d'utilité publique.

**Il y a un fort engagement en faveur de la réduction des charges administratives, notamment pour les PME, mais les progrès sont incertains**

L'OCDE recommande également d'accorder la priorité à la réduction des charges pesant sur les PME. Il est difficile de se rendre compte de la mesure dans laquelle cela constitue un problème au Royaume-Uni. Les associations professionnelles affirment rencontrer des difficultés, et les coûts qu'entraîne pour les entreprises l'utilisation par l'administration des systèmes de rémunération pour les barèmes d'impôts et de prestations fiscaux ont suscité de vives critiques. Le gouvernement s'est engagé à examiner cette question.

Le gouvernement s'est particulièrement efforcé d'aider les PME par des initiatives réglementaires récentes. La mise en place du Service des petites entreprises et l'obligation de le consulter officiellement dans le cadre du processus d'AIR en est un exemple notable. Le Premier ministre a lancé au début de 2001 une stratégie dénommée « Think Small First » (« Pensons d'abord petit »), qui demande aux administrations d'accorder dans leurs activités une importance particulière aux PME. Des dispositifs en faveur de l'innovation et de la capacité d'entreprendre ont été mis en place, ainsi que des programmes de réduction des charges administratives (y compris pour les licences commerciales).

Des efforts sont faits pour utiliser la technologie afin de réduire les charges. Le NAO a publié en décembre 1999 un rapport critique sur l'utilisation de l'Internet par l'administration, qui note que davantage de services devraient être fournis de cette façon. Le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour renforcer ses capacités. Le Livre blanc intitulé : « *modernisation de l'administration* » souligne l'importance d'une évolution vers l'administration électronique, et comporte des objectifs tels que l'accès et le traitement par voie électronique des déclarations d'impôts et de TVA, les recherches d'emploi, et les informations concernant la santé et certaines prestations. Les progrès font l'objet d'un suivi continu ; il existe un nouveau portail d'accès pour l'administration centrale et un « e-délégué » du Bureau du Cabinet favorise l'élaboration de politiques « communes » dans l'ensemble des ministères. Un réseau pour le commerce électronique s'emploie à promouvoir les méthodes du commerce électronique dans le secteur public.

## Conclusion

Après vingt ans d'efforts continus, le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE les plus expérimentés en matière de réforme de la réglementation. Il s'est doté d'organismes, de procédures et d'instruments qui fournissent une structure permettant des performances réglementaires généralement efficaces et de haute qualité. Cette structure devrait lui être utile pour apporter de nouvelles améliorations. Institutionnellement, la RIU (examen détaillé et formulation de conseils), la BRTF (promotion) et le Panel for Regulatory Accountability (responsabilité et prise de conscience à l'échelon politique central) constituent une force motrice importante émanant du centre du gouvernement. Les autorités sectorielles de régulation ont réussi, dans l'ensemble, à réduire les prix, à favoriser la concurrence et à accroître la qualité des services. L'AIR a été bien conçue et elle est maintenant bien en place. La loi relative à la réforme de la réglementation semble très prometteuse. Toutes ces initiatives, ajoutées à d'autres, constituent un effort dynamique et soutenu en faveur d'une amélioration continue.

Cependant, comme dans tous les systèmes, des améliorations peuvent encore être apportées. Il existe des difficultés attribuables au caractère très avancé de la réforme de la réglementation, ainsi que des questions particulières liées à la culture politique et réglementaire propre au Royaume-Uni. Le lien entre la qualité de la réglementation et les performances économiques (notamment les performances en matière de productivité) doit encore être renforcé. À mesure que le Royaume-Uni va au-delà des principes directeurs de l'OCDE, il devrait se concentrer sur l'obtention de gains d'efficacité continus en s'appuyant sur des évaluations *ex ante* renforcées des réglementations, qui peuvent favoriser une approche plus cohérente et plus systématique, et sur une meilleure connaissance de l'impact des réglementations au sein de l'administration. L'absence d'évaluations approfondies de la « superstructure » réglementaire et de contrôle des charges cumulées qu'imposent les réglementations empêche l'établissement de lignes directrices importantes pour promouvoir la poursuite des réformes au Royaume-Uni, ce qui est également le cas dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Développer encore les processus de consultation devrait permettre de remédier au phénomène de lassitude vis-à-vis des consultations qui se fait jour et d'obtenir effectivement en retour des informations utiles de la part des bénéficiaires du système de réglementation. L'approche actuelle, informelle et parfois complexe, nuit à la transparence et à la responsabilité, bien que certains éléments de cette approche, pris individuellement, fonctionnent bien. La nouvelle approche de la réglementation fondée sur les performances soulève de nouveaux défis : les objectifs ou les normes seront-ils atteints ? Comment seront-ils interprétés ?

Il est aussi important d'établir une évaluation *ex post* indépendante du panorama réglementaire, dans son ensemble comme dans le détail. Le NAO et la BRTF ont effectué un travail d'analyse intéressant dans certains domaines, mais, comme dans d'autres pays de l'OCDE, le Royaume-Uni n'a pas examiné le cadre réglementaire dans sa totalité.

Il vaut mieux sensibiliser les hauts responsables politiques à ces questions, et faire en sorte que l'administration perçoive mieux l'importance que revêt la qualité de la réglementation et ce qui est nécessaire pour atteindre un niveau d'excellence. Cela se traduira par une amélioration des performances économiques et du bien-être social.

## Actions envisageables

La présente section recense les actions qui, sur la base du consensus international sur les meilleures pratiques en matière de réglementation et de l'expérience concrète des pays de l'OCDE, sont susceptibles d'être particulièrement bénéfiques à l'amélioration de la réglementation au Royaume-Uni. Ces actions se réfèrent aux recommandations et à la structure des politiques proposées dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*.

### **1. Clarifier le cadre institutionnel d'ensemble du système de réglementation et renforcer le rôle du centre de gouvernement.**

En raison du grand nombre d'acteurs institutionnels dans le système réglementaire du Royaume-Uni, la transparence et la responsabilité des réglementations peuvent se trouver brouillées, la coordination ralentie et les coûts de transaction et d'observation accrus. La clarification et la simplification des relations au sein du cadre réglementaire aideraient considérablement à résoudre ce problème. Si le centre de gouvernement évoluait d'un rôle de conseil et de consultation vers un rôle plus structuré, plus officiel et plus ambitieux, cela accroîtrait ses possibilités et ses obligations de créer des incitations systématiques pour assurer des réglementations de haute qualité. Toutefois, il est peu probable que cela corresponde bien à l'approche consensuelle et aux mécanismes traditionnels appliqués au Royaume-Uni dans le cadre du processus d'élaboration des politiques.

### **2. Élargir le champ d'application des disciplines d'AIR.**

Le gouvernement devrait s'attacher à contrôler plus strictement les dispositions n'ayant pas un caractère obligatoire et les quasi-réglementations, en commençant par les répertorier. Un registre général de ces « réglementations » améliorerait la transparence et réduirait le nombre « d'avis » en doublon. Une deuxième étape consisterait à adapter les mécanismes d'AIR actuels à ces outils. Parallèlement, le gouvernement devrait étendre les disciplines d'AIR aux administrations, aux autorités de régulation indépendantes et aux organismes non gouvernementaux concernés qui ne sont actuellement pas liés par les directives. Enfin, le Royaume-Uni devrait poursuivre son programme novateur en appliquant le système d'AIR aux réglementations internes de l'administration ayant des impacts importants.

### **3. Améliorer l'efficacité du système d'AIR.**

Deux améliorations pourraient augmenter l'efficacité du système d'AIR actuel. Premièrement, les évaluations quantitatives devraient jouer un rôle majeur dans le système d'AIR afin d'affiner l'estimation des politiques effectuées par les décideurs les plus haut placés. À cette fin, il faudrait adopter des normes plus strictes en matière de quantification des coûts et des avantages et organiser une meilleure formation des rédacteurs d'AIR, afin de développer et d'encourager les compétences concernant non seulement la manière mais aussi le moment où il convient de procéder à l'analyse coûts-avantages. Deuxièmement, en améliorant les principes directeurs relatifs à la qualité de la réglementation au-delà des recommandations générales de l'OCDE, le gouvernement devrait envisager de rationaliser le nombre des principes/critères essentiels utilisés dans le processus d'évaluation de la réglementation lorsque cela paraît approprié, et d'instituer une série de normes explicites pour chaque principe, avec des indications précises sur les critères à appliquer pour chacun d'eux. Il y aurait peut-être lieu également d'élaborer un système de pondération qui permettrait de clarifier l'équilibre entre les avantages et inconvénients de critères et de principes concurrents.

#### **4. Développer les compétences spécialisées disponibles à l'échelon central pour assurer la qualité des AIR.**

Afin de maintenir sa capacité à superviser avec efficacité le processus de l'AIR, la RIU devrait employer un plus grand nombre de spécialistes et développer son équipe pluridisciplinaire, qui serait équivalente à celle des experts travaillant dans les autorités sectorielles de régulation ou au sein de l'autorité chargée de la concurrence. Cette adaptation de la politique du personnel revêtirait encore plus d'importance si la RIU assumait une fonction de remise en question différente de la priorité qu'elle accorde actuellement comme conseil auprès des ministères et chargée de la promotion des AIR dans le gouvernement.

#### **5. Évaluer et surveiller les effets cumulatifs du système réglementaire.**

Simultanément à l'amélioration du système d'AIR, le gouvernement devrait commencer à surveiller l'impact cumulatif des lois et des réglementations. Un travail important a déjà été effectué concernant les effets de mesures et de régimes spécifiques, en particulier les mesures fiscales et la réglementation relative aux services d'utilité publique, et le gouvernement s'est engagé à réexaminer l'impact des principales mesures réglementaires dans les trois ans. C'est là un engagement important, mais le gouvernement devrait envisager d'élargir le champ de ce réexamen afin de procéder à des évaluations de régimes de réglementation pris dans leur ensemble. Les ressources très importantes que nécessiterait un tel réexamen seraient sans doute justifiées par les avantages qui en découleraient en termes de retour d'informations pour les autorités de régulation, le Parlement et les citoyens.

#### **6. S'orienter vers des normes plus formelles pour la prise de décision concernant la réglementation.**

Une extension des disciplines d'AIR aux administrations décentralisées, aux autorités de régulation indépendantes et aux organismes non gouvernementaux favoriserait un processus de prise de décision réglementaire plus homogène et plus transparent, ainsi que des réglementations de meilleure qualité. Une évolution vers une *officialisation* de ces exigences dans la législation améliorerait encore la transparence, et assurerait aux citoyens des garanties encore plus importantes ainsi que des résultats plus fiables et plus prévisibles. Une officialisation des exigences en matière de procédures est déjà en place en ce qui concerne l'évaluation du stock de législation (avec la loi relative à la réforme de la réglementation), mais pas pour le flux de nouvelles réglementations.

#### **7. Poursuivre les innovations en ce qui concerne les procédures de consultation.**

Le Royaume-Uni devrait poursuivre l'amélioration de ses procédures de consultation en ciblant celle-ci et en associant le public de la manière la plus efficace possible. Les décisions réglementaires s'appuient souvent sur des consultations approfondies mais paradoxalement il existe un risque que l'ampleur des consultations compromette l'assurance qualité et les aspects participatifs des procédures de consultation en surchargeant le système de consultation. Les procédures de consultation basées sur l'Internet déjà en place semblent prometteuses. Certaines actions doivent être entreprises pour éviter de saturer le système de consultation. Le registre de tous les projets de réglementation ouvert pour avis et commentaires devrait être mis en place dès que possible. Selon des observations ponctuelles, les traditions britanniques de pragmatisme

et de confiance entre les autorités de régulation et les personnes réglementées devraient aussi être utilisées pour étendre la consultation « au-delà du stade *ex ante* », par exemple en associant les principaux acteurs à la mise en œuvre des réglementations importantes. Cela pourrait être un moyen d'assurer un niveau élevé de respect des réglementations, une large participation et une réduction importante des coûts de mise en œuvre.

### **8. *Élaborer une structure d'ensemble, exprimant une politique, pour fixer le rôle et le fonctionnement des autorités de régulation indépendantes.***

Au Royaume-Uni, le système des autorités de régulation, qui ont été développées selon les besoins et explicitement en fonction des secteurs et des caractéristiques des marchés dans lesquels elles opèrent, présente de nombreux avantages qui devraient être conservés. Toutefois, le gouvernement du Royaume-Uni devrait envisager de développer une structure unique assurant le rôle et le fonctionnement d'autorités de régulation indépendantes. Cela permettrait une approche cohérente de l'utilisation des AIR, de la consultation et des autres mesures d'assurance qualité. Ce cadre devrait définir des objectifs clairs pour les autorités de régulation indépendantes et établir ainsi des distinctions claires entre leurs objectifs et ceux des autres autorités de régulation.

### **9. *Encourager – notamment par le biais de la formation – la poursuite du développement parmi les hauts responsables, d'une culture administrative favorisant la gestion de la qualité de la réglementation.***

Un effort soutenu doit être entrepris pour intégrer les bonnes pratiques réglementaires non seulement dans les directives procédurales mais aussi dans la culture de l'administration publique. Une bonne compréhension, au plus haut niveau politique et au centre de gouvernement, de la nécessité d'accorder la priorité à une intégration sincère et précoce des analyses d'impact de la réglementation dans le processus d'élaboration des politiques, doit être étendue aux autres ministères et autorités de régulation afin de favoriser un développement important et continu d'une réglementation de haute qualité. Le développement d'une telle culture pourrait être encouragé en intégrant la gestion de la qualité de la réglementation dans la formation non seulement des fonctionnaires subalternes participant au processus d'élaboration des réglementations, mais aussi, ce qui est tout aussi important, dans celle des hauts fonctionnaires.

PARTIE II  
*Chapitre 3*

## La politique de la concurrence\*

\* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence sur « Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation », disponible sur le site Web : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Le contexte

La politique de la concurrence est intégrée au cadre général de l'action réglementaire du Royaume-Uni, selon des modalités complexes. Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme de la réglementation est reconnu historiquement et dans les déclarations de principe récentes. Au Royaume-Uni, des changements structurels ont précédé d'au moins une décennie le renforcement de la loi sur la concurrence, étendant les capacités des autorités de régulation spécialisées afin qu'elles puissent agir sur le pouvoir de marché résultant de la vague de privatisations. Les principaux outils de la politique de la concurrence ont maintenant été modernisés et intégrés plus étroitement aux rôles joués par les autorités de régulation spécialisées.

Bien que la loi sur la concurrence de 1998 ait été décrite comme l'amélioration la plus importante et la plus fondamentale de la politique de la concurrence intervenue depuis un quart de siècle au Royaume-Uni, et l'expérience soit encore limitée dans d'utilisation des nouveaux outils (la loi est entrée en vigueur en mars 2000), le gouvernement préconise déjà de nouvelles réformes, principalement pour renforcer les institutions chargées d'appliquer la loi et les sanctions en cas d'infraction. Cette série ambitieuse de réformes, qui survient très peu de temps après la précédente, fait de tout effort d'évaluation de la situation ou du résultat des précédentes réformes une gageure. Les changements qui sont en cours de mise en œuvre ou demeurent encore à l'état de projet répondent à des objectifs importants et font partie de la mission des autorités de régulation. Ils sont derrière la conception des organismes impliqués. On peut en déduire qu'il est concevable que le régime soit encore amélioré de manière substantielle. Ou alors, ces changements illustrent peut-être seulement le caractère pragmatique d'une quête de perfectionnements supplémentaires.

### ***La politique de la concurrence a évolué afin de protéger « l'intérêt public » dans l'efficacité du marché***

Le Royaume-Uni a adopté depuis plus d'un demi siècle des instruments explicitement favorables à une politique de la concurrence et les politiques de la concurrence ont fondé pendant vingt ans des réformes structurelles très importantes. Pourtant, jusqu'à une date récente, l'application du droit de la concurrence au Royaume-Uni présentait des faiblesses. Les traditions de libéralisme économique ont conduit au début du XX<sup>e</sup> siècle à faire preuve de tolérance à l'égard des ententes. En revanche, l'expérience de planification totale lors de la Seconde Guerre mondiale a fourni la base intellectuelle d'une politique systématique de contrôle des monopoles. La législation de 1948 a créé l'organisme précurseur de l'actuelle Commission de la concurrence. À la fin des années 50, l'application de la législation par le nouveau Tribunal des pratiques restrictives a mis fin à la « culture des ententes ». Toutefois, alors que le problème des pratiques restrictives était traité avec rigueur, les « monopoles » étaient tolérés dans la mesure où il n'y avait pas d'abus. En 1965, le transfert à la Commission des pouvoirs nécessaires pour traiter la question des fusions a renforcé le rôle de la Commission. Par la suite, au début des années 70, une nouvelle autorité officielle, indépendante, le directeur général du Bureau du commerce équitable (DGFT) (avec l'appui

d'un nouvel Office du commerce équitable (Office of Fair Trading – OFT) a donné un rôle de premier plan à la politique de la concurrence (ainsi qu'à la politique de protection des consommateurs). Avec la loi de 1980 sur la concurrence, la politique de la concurrence est devenue un élément central du programme du gouvernement. Elle a été mise en œuvre en partie grâce à un projet révolutionnaire de privatisation des monopoles dépendant de l'État, de dérégulation des marchés, et d'introduction de la concurrence secteur par secteur, s'inspirant souvent des directives de nouvelles autorités de régulation indépendantes, créées sur le modèle du DGFT.

Le renforcement des institutions chargées de l'application du droit de la concurrence a été différé tandis que ce projet était mis en œuvre. Au cours de la période de gestation qui a conduit à la loi de 1998 sur la concurrence, le débat sur la politique à mener et les institutions à mettre en place s'est poursuivi. Les évolutions récemment intervenues dénotent peut-être une réorientation fondamentale. Le gouvernement accorde depuis quelques années davantage d'importance à la politique de la concurrence.

Le gouvernement du Royaume-Uni s'est préoccupé du manque de ressort de la productivité et a vu dans la politique de la concurrence un domaine dans lequel des améliorations de la politique suivie pourraient permettre de rattraper ce retard. Son programme préconise « des réformes approfondies du régime de concurrence, assurant notamment l'indépendance totale des autorités chargées de la concurrence. Ces dernières devraient être dotées de ressources accrues, d'une nouvelle obligation de promouvoir la concurrence dans l'ensemble de l'économie, mais aussi la réforme du régime complexe applicable aux monopoles et une proposition de sanctions pénales pour les personnes impliquées dans des ententes ». Le gouvernement souhaite confier à l'OFT un rôle de promotion plus large et plus visible, réduire le pouvoir d'appréciation des ministres dans les affaires de fusion et les « enquêtes concernant des marchés déterminés », instituer de nouvelles procédures pour les réclamations et les recours, et moderniser certains des processus de la Commission et de l'OFT. La nouvelle proposition la plus radicale consiste à punir de peines de prison les personnes participant à une entente.

Les orientations normatives sur les objectifs de la politique de la concurrence figurent dans la description de « l'intérêt public » datant à l'origine de 1948 (mise à jour en 1973). Elles sont très vastes et générales. La Déclaration d'intention adoptée par l'OFT combine et accentue habilement les éléments principaux de la politique, « afin que les marchés fonctionnent bien pour les consommateurs. Les marchés fonctionnent bien lorsqu'il existe une concurrence énergique et équitable entre des entreprises. Lorsque les marchés fonctionnent bien, les entreprises saines prospèrent ». Un autre thème actuel consisterait, cependant, à réintroduire un certain degré d'équilibre *ad hoc* entre d'autres facteurs. Il a été fait appel aux autorités de réglementation afin de définir la qualité des services en termes de problèmes de distribution, et d'établir un cadre pour aborder les problèmes sociaux et environnementaux. Cette rhétorique dissimule certaines incohérences potentielles, ou du moins masque les compromis en mettant en avant les objectifs de distribution tout en favorisant toujours l'efficacité. Bien que les autorités officielles soulignent que « l'intérêt public » aura pour objectif la concurrence, la norme ne prévoit pas à présent de limites pour les objectifs qui pourraient aussi être considérés comme pertinents.



### **La loi de 1998 sur la concurrence établit un régime de contrôle potentiellement rigoureux**

L'adoption de la loi de 1998 sur la concurrence est le signe le plus manifeste de la nouvelle priorité accordée au contrôle. S'agissant des principes de base, le droit de la concurrence du Royaume-Uni est aujourd'hui conforme aux normes de l'Union européenne en ce qu'elle fait sienne l'approche d'« interdiction » à l'encontre des pratiques restrictives et des abus de position dominante. La nouvelle loi simplifie et renforce le processus de contrôle. Jusqu'à présent, les réformes ont conservé les aspects caractéristiques du système précédent, en particulier les responsabilités de la Commission concernant l'examen et la recommandation de mesures à prendre pour résoudre les problèmes de monopole et de pouvoir sur le marché. Cette approche, fondée sur une étude plurifactorielle approfondie et sur la publicité, a fourni une base analytique solide aux réformes structurelles des vingt dernières années. Une question qui se pose de longue date et qui est toujours à l'étude est celle de la réforme du processus d'examen des fusions, qui semble avoir été efficace de manière générale, bien que l'on puisse dire qu'il manquait de transparence et de certitude.

Le droit de la concurrence du Royaume-Uni prévoit à présent des sanctions réelles en cas de faute, passée ou présente, tandis qu'auparavant le contrôle donnait lieu uniquement à des injonctions dont les effets ne valaient que pour l'avenir. Les personnes ou les entreprises qui transgressent la loi au Royaume-Uni risquent des amendes représentant jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires annuel pour toute la durée de la transgression (jusqu'à trois ans). Les entreprises peuvent solliciter auprès du personnel de l'OFT des avis informels et non contraignants quant à leur risque de voir leur responsabilité engagée. Toutefois, si des entreprises sollicitent du DGFT des directives explicites ou une décision officielle, elles doivent payer de lourds frais de dossier. Les directives d'ensemble exemptent tous les accords de portée limitée, sauf en cas de fixation concertée des prix. Certains domaines donnant lieu à auto-réglementation, en particulier par des prestataires de services professionnels, peuvent encore être exclus par la loi du champ de cette interdiction. Le gouvernement a annoncé son intention de limiter ou de supprimer ces exemptions, se référant à une étude récente de l'OFT sur les services professionnels pour démontrer leurs effets. À l'exception des prix de revente imposés, la plupart des accords verticaux sont exemptés de l'interdiction ; cependant, le gouvernement entend supprimer ces exemptions afin d'aligner le régime des exemptions du Royaume-Uni sur celui de l'Union européenne, qui est moins généreux, et encourager ainsi les différentes parties à demander réparation par le biais d'actions privées.

L'interdiction des abus de position dominante représente la principale innovation de la loi de 1998. Le Royaume-Uni était réticent à adopter cette approche de l'Union européenne, en partie parce qu'il avait la conviction que le système en vigueur au Royaume-Uni pour résoudre les problèmes posés par les concentrations, et qui figure dans la loi sur le commerce équitable, était supérieur. Au lieu de choisir l'un des deux systèmes, le Royaume-Uni a décidé de les conserver tous deux. Il n'existe pas de critère net d'assujettissement des cas ou des comportements à l'une ou l'autre des lois, bien que les directives de l'OFT sur les clauses principales de la loi relative à la concurrence indiquent que « normalement » c'est la loi sur la concurrence qui devrait être appliquée. Afin d'orienter les entreprises, les ministres ont déclaré qu'ils ne comptent utiliser les pouvoirs traditionnels d'enquête sur les monopoles qu'une fois qu'un abus de position dominante aura été constaté, et peut-être même uniquement dans les cas d'abus répétés de position

dominante. La loi sur concurrence est plus simple, et peut devenir un outil plus efficace. En revanche, les processus définis par la loi sur le commerce équitable sont plus complexes, et leurs résultats peuvent sembler non concluants : les responsabilités divisées et partagées tout au long des différentes étapes (enquête préliminaire, recommandation, rapport, solution) peuvent conduire à des désaccords, ou tout au moins à des divergences de vues. Il est prévu d'apporter d'autres perfectionnements au processus décrit par la loi contre la concurrence déloyale, afin de renforcer le rôle indépendant de la Commission de la concurrence.

La réforme du processus d'examen des fusions est devenue une haute priorité. L'objectif principal est de réduire l'influence que des facteurs autres que la politique de la concurrence semblent avoir sur les décisions. Tous les éléments figurant dans la description de « l'intérêt public » que l'on trouve dans la loi, ainsi que d'autres éléments, pourraient désormais être pertinents : le maintien et la promotion d'une concurrence réelle, la défense des intérêts des consommateurs, la promotion de l'efficacité, le maintien d'une répartition équilibrée entre l'emploi et l'industrie au Royaume-Uni, et la promotion de l'activité concurrentielle de la part des entreprises du Royaume-Uni sur les marchés d'outre-mer. C'est la loi relative à la concurrence qui régit l'examen des fusions dans les industries réglementées. Les autorités sectorielles de réglementation sont généralement invités à émettre un avis, mais ne sont pas habilités à prendre la décision. Les autorités de la concurrence disposent du pouvoir d'enquêter sur certaines opérations ressemblant à des fusions dans les secteurs réglementés, telles que les offres pour des franchises de chemins de fer et des projets de « partenariat public-privé » qui peuvent être soumis à enquête en tant que fusions. Les entreprises ne sont pas tenues de notifier les fusions aux autorités chargées de la concurrence, et le processus de pré-notification volontaire, prévu par la loi sur les sociétés, n'est que rarement employé. Les trois organismes chargés de la politique de la concurrence peuvent être associés à un examen concernant une fusion. Le risque de conflit et de chevauchement est quelque peu réduit par l'action du Comité des fusions (Mergers Panel), permanent et interministériel, qui examine les affaires les plus importantes et les plus difficiles. La consultation au préalable est encouragée, voire imposée.

Le rôle du Secrétaire d'État, et donc le pouvoir d'appréciation des autorités politiques, a été prédominant dans le passé. En réalité, les influences politiques ou autres qui s'exercent sur ce processus ne sont pas aussi importantes qu'il peut paraître. Les pratiques diffèrent beaucoup suivant les ministres, et la publicité qui a fait suite à un petit nombre d'interventions ministérielles renforce le point de vue, que partagerait aussi des observateurs professionnels, selon lequel les autorités de la concurrence au Royaume-Uni sont beaucoup moins indépendantes politiquement que dans certains autres pays. L'un des principaux objectifs des réformes envisagées à présent est de mettre en avant l'importance des facteurs concurrentiels et de réduire le rôle du Secrétaire d'État. Le critère de « l'intérêt public » en ce qui concerne les fusions serait remplacé par un celui d'« une réduction substantielle de la concurrence ». Afin de souligner l'importance du fait que les décisions concernant les fusions soient fondées sur les mêmes critères que la politique de la concurrence, le processus sera simplifié. Le Secrétaire d'État n'aurait plus aucun rôle dans les décisions concernant les recours ou les sanctions, sauf dans une « petite minorité » de cas soulevant « des questions exceptionnelles d'intérêt public » bien définis. Le gouvernement a souligné qu'il n'envisage actuellement pas d'étendre la liste de ces questions au-delà de celles qui relèvent de la sécurité nationale.

Les liens entre la politique de la concurrence et la protection des consommateurs sont potentiellement étroits. La refonte en 1973 de la politique de la concurrence du Royaume-Uni a résulté en partie des pressions exercées afin que soient pris en compte les intérêts des consommateurs. L'OFT a dès le départ joué un rôle important tant dans la protection des consommateurs que dans la politique de la concurrence. Dans la description de sa mission globale, l'OFT souligne qu'il défend les intérêts des consommateurs en veillant à préserver la concurrence sur les marchés. Au niveau des autorités sectorielles de réglementation, des organismes indépendants de protection des consommateurs sont en cours de mise en place, nommés par le ministère du Commerce et de l'Industrie et financés grâce à une taxe prélevée sur les industries réglementées. Les toutes dernières propositions du gouvernement accorderaient à ces organismes, ainsi qu'aux ONG représentant les consommateurs, le pouvoir de déposer des « super-plaintes » au sujet de problèmes de concurrence concernant l'ensemble d'une industrie.

### **La structure institutionnelle est complexe**

Le directeur général pour un commerce équitable (DGFT) est le principal responsable de la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Il bénéficie du concours de l'Office of Fair Trading (OFT), un organisme gouvernemental non ministériel. La loi sur concurrence, le DGFT lui octroi le pouvoir de décider si la loi a été transgressée, de prendre des mesures provisoires, d'émettre des directives, et d'imposer des sanctions financières. Alors que les instruments de contrôle ont aujourd'hui été renforcés, pratiquement tous relèvent de la responsabilité du DGFT, qui joue donc un rôle de plus en plus important. Les pouvoirs d'investigation du DGFT ont connu un renforcement considérable au titre de la loi de 1998. Le critère juridictionnel a été assoupli afin de faciliter les enquêtes concernant les ententes secrètes. Le Livre blanc de juillet du gouvernement annonce l'intention de celui-ci de convertir le DGFT en une autorité, au pouvoir décisionnel exercé par un comité composé de plusieurs membres et non par un seul individu.

L'organisme qui a été récemment dénommé « Commission de la concurrence » est l'organisme chargé de la concurrence le plus ancien d'Europe et l'un des premiers mis en place au sein de l'OCDE. Ses membres qui sont au nombre de près de 80 (plus de 50 chargés de l'établissement de rapports, plus de 20 appartenant au comité chargé des services d'utilité publique, et 20 constituant le comité des Tribunaux d'appel, quelques personnes appartenant aux deux comités) sont nommés pour quatre ans par le Secrétaire d'État au commerce et à l'industrie. Ils sont issus de milieux divers. N'officiant qu'à temps partiel, ils occupent également d'autres postes. La commission a pour fonction d'enquêter et de faire rapport sur les affaires qui lui sont soumises. Ces affaires lui sont renvoyées par le Secrétaire d'État au commerce et à l'industrie, par le DGFT, et par les autorités sectorielles de régulation. Lorsque les affaires concernent les monopoles et les fusions, il s'agit de déterminer si l'opération ou la situation est contraire à l'intérêt public ; si les affaires renvoyées par les autorités sectorielles de régulation concernent les licences, il s'agit de déterminer si l'intérêt public se trouverait lésé si les conditions de licence demeuraient inchangées. Les nouveaux tribunaux d'appel font partie de la Commission, mais ils fonctionnent séparément. Mis en place pour connaître des recours formés contre les décisions prises en application de la loi de 1998 relative à la concurrence et statuer sur ces recours, ces tribunaux ont commencé à fonctionner en 2000 et ont entendu leur premier recours en 2001.

La Commission n'a pas été conçue pour être un organisme de contrôle, malgré son caractère quasi juridictionnel, et ses procédures sont donc relativement souples et informelles. En réponse aux plaintes fréquentes concernant les retards, la Commission a pris des mesures pour respecter les délais et parvient généralement maintenant à atteindre ses objectifs : 3 mois lorsque l'affaire concerne une fusion, 9 mois lorsqu'il s'agit d'un monopole et 6 mois pour les affaires concernant les services d'utilité publique. Les nouveaux tribunaux d'appel de la Commission peuvent réexaminer les décisions prises en application de la loi relative à la concurrence et prendre toute mesure que le DGFT ou l'autorité de régulation aurait pu prendre. Dans ce type de procédure, le tribunal d'appel rouvre le dossier et peut entendre de nouveaux témoignages qui n'avaient pas été entendus auparavant. Il n'existe aucune présomption en faveur de la décision précédente. Du fait de l'étendue de leurs pouvoirs, les tribunaux d'appel pourraient devenir les principaux décideurs dans le cadre de la loi relative à la concurrence.

Le ministère du Commerce et de l'Industrie (DTI) est au sommet de la structure institutionnelle, et dispose du pouvoir de nommer le DGFT et les membres de la Commission, d'élaborer la législation et la politique gouvernementale en matière de concurrence, et de décider de la saisine de la Commission de la concurrence et des réparations dans les affaires de fusion et de monopole. Un élément commun aux récents amendements apportés à la loi et aux propositions actuelles de réforme est de conférer des responsabilités plus larges au DGFT et à la Commission pour ce qui est de la décision finale et de limiter les possibilités d'intervention du Secrétaire d'État dans les décisions. Le ministère du Commerce et de l'Industrie garantit également un rôle plus important et plus visible à l'OFT, en encourageant celui-ci à attirer l'attention sur les problèmes de concurrence résultant de la réglementation et en s'assurant son concours pour l'examen des projets de réglementation. Les nouveaux processus de contrôle étant maintenant en place, l'OFT et la Commission pourraient bientôt jouer un rôle plus actif dans l'examen des projets de lois et de réglementations.

Hormis quelques cas exceptionnels, l'importance de l'indépendance décisionnelle est bien comprise et relativement bien respectée. En pratique, le ministre du Commerce et de l'Industrie ne donne pas de consigne à l'OFT ou à la Commission, et n'intervient pas dans les cas particuliers. Malgré ces garanties, le public semble rester sceptique. Une enquête d'opinion menée en 1998 a révélé que peu d'observateurs croyaient la Commission libre de toute pression gouvernementale, et que les autres organismes (y compris l'OFT) étaient considérés comme sensiblement plus indépendants. Une autre enquête réalisée en 2001, démontre que le scepticisme n'a pas disparu (PWC, 2001). Ce scepticisme dénote la difficulté qu'il y a à établir une indépendance décisionnelle crédible dans un système gouvernemental reposant sur la responsabilité ministérielle.

Des processus de plus en plus transparents peuvent démontrer que les jugements sont indépendants. Aussi bien l'OFT que la Commission ont pris des mesures importantes pour améliorer leur manière d'expliquer au public leurs processus et leurs décisions, mesures incluant en 1999 de vastes consultations publiques sur la transparence de ces processus. L'incertitude du public quant à la direction de la politique du Royaume-Uni en matière de concurrence est due en partie au refus de la Commission de considérer ses propres décisions et déclarations comme des précédents à prendre en compte dans ses décisions ultérieures. L'OFT a essayé d'aider les entreprises à prévoir l'incidence de la nouvelle loi sur la concurrence en émettant une série de directives détaillées. Celles-ci ont été élaborées au terme d'un processus de consultation du public.

Les parties privées peuvent intenter des actions devant les tribunaux pour obtenir réparation par voie d'injonction et les nouvelles lois semblent avoir stimulé l'intérêt pour les initiatives privées. Le gouvernement souhaite poursuivre dans cette voie et l'ensemble de mesures législatives de 2001 prévoit en effet la mise en place de nouvelles procédures de réparation, un nouveau droit de recours aux fins de demander des mesures provisoires lorsqu'une affaire est en cours d'examen, et la possibilité pour les tierces parties de demander des dommages-intérêts auprès des tribunaux d'appel, à la suite d'une décision de l'OFT établissant l'existence d'une infraction (et après épuisement des voies de recours).

***La concurrence dans certains secteurs est généralement prise en compte par des autorités sectorielles de réglementation***

Il y a peu d'exemptions ou de dérogations aux dispositions générales du droit de la concurrence. Les dispositions permettant d'instituer des dérogations ne semblent pas précises, mais les ministres ont clairement affirmé que ces dérogations seraient limitées. Certaines dérogations remontent à l'ancienne loi sur les pratiques commerciales restrictives. Il y a notamment une longue liste de services professionnels susceptibles d'être exemptés. Le Secrétaire d'État a le pouvoir de modifier la liste des dérogations sans qu'une nouvelle loi soit nécessaire. Autoriser des dérogations pour des pratiques incontestablement anti-concurrentielles exige une décision du Parlement, mais cela peut être accompli par une procédure négative qui n'exige ni débat ni action positive. Le Royaume-Uni a adopté la règle de base de l'Union européenne concernant l'application de la politique de la concurrence aux entreprises bénéficiant de droits particuliers ou exclusifs. L'OFT et les autorités sectorielles de réglementation procèdent actuellement à l'élaboration de directives concernant la manière dont ces principes pourraient être appliqués dans les secteurs de l'énergie, des services postaux, de l'eau, des télécommunications et des chemins de fer. Les projets faits dans ce contexte soulignent que dans de nombreux cas, les services tels qu'ils sont fournis actuellement au Royaume-Uni ne feront probablement pas l'objet d'exemptions.

La méthode habituelle du Royaume-Uni pour adapter la politique de la concurrence aux problèmes posés par des secteurs particuliers consiste à créer des institutions réglementaires spécifiques. Le fait que le Royaume-Uni recourt d'une manière générale à la spécialisation par secteur pour l'application de la politique de la concurrence s'explique par l'absence d'instruments efficaces en matière de concurrence au moment de la restructuration. La réglementation sectorielle s'est développée parallèlement à la privatisation. Les rapports de la Commission ont alimenté le débat public concernant la privatisation et ont favorisé un outil réglementaire important, le système de fixation des prix « RPI-x ». Les instances de régulation ont été conçues sur le modèle DGFT-OFT, avec en plus de nouveaux pouvoirs en matière de licences. Les responsabilités des instances de régulation dans ce domaine comprennent le pouvoir de traiter les problèmes de pouvoir sur le marché de telle manière qu'il y a chevauchement avec les pouvoirs du DGFT en matière d'abus de position dominante. Le recours à des organismes particuliers et la diversité des conceptions institutionnelles révèlent également la prédisposition du Royaume-Uni à des particularités en matière de structures institutionnelles, à des ajustements pragmatiques plutôt qu'à des conceptions globales, ainsi qu'un souci général de répartir largement les pouvoirs.

Les institutions et les systèmes permettant d'assurer la cohérence entre les nombreuses autorités de régulation aux pouvoirs concurrents et superposés semblent fonctionner, mais la frontière entre les compétences en matière de politique de la

concurrence sectorielle et générale est encore parfois remise en question. Les nombreuses autorités sectorielles de régulation partagent généralement l'objectif de protéger et de promouvoir la concurrence, ainsi que les tâches réglementaires, telles que le contrôle des aspects du secteur susceptibles d'être soumis à un pouvoir de monopole. Les autorités sectorielles de régulation dans les secteurs du gaz, de l'électricité, des télécommunications, de l'eau et des chemins de fer ont plein pouvoir, avec le DGFT, pour appliquer la loi relative à la concurrence. (Les autorités sectorielles de régulation disposaient déjà de pouvoirs de renvoi dans le cadre de la loi sur la loyauté du commerce, et de pouvoirs simultanés pour l'application de la loi de 1980 relative à la concurrence.) L'OFT et les autorités de régulation ont officialisé un processus de gestion des compétences simultanées qui les oblige à se consulter mutuellement au sujet de leurs responsabilités lorsqu'un problème surgit. Une affaire qui concerne clairement un secteur déterminé devrait normalement relever de l'autorité de régulation de ce secteur, mais si cette affaire soulève des problèmes de concurrence à caractère intersectoriel, c'est à l'OFT qu'incomberait la décision. Les autorités de régulation ainsi qu'un groupe de travail permanent sur les questions de compétences simultanées, présidé par l'OFT, définit et met en œuvre les règles fondamentales. Les autorités de régulation ont également tenté d'assurer la cohérence par le biais de directives pour l'application de la nouvelle loi, qui sont élaborées et publiées conjointement avec l'OFT.

La loi de 2000 sur les infrastructures publiques (Utilities Act) a introduit certains changements dans le modèle normatif du Royaume-Uni. Ces changements, qui devaient à l'origine s'appliquer à l'ensemble des autorités sectorielles de réglementation, ont été finalement limités à l'OFGEM, autorité de régulation pour l'électricité et le gaz. Toutefois, des changements similaires sont prévus pour les autres régimes réglementaires. Le mandat de l'autorité de régulation visant à promouvoir la concurrence est reformulé : il s'agit de « protéger les intérêts des consommateurs... chaque fois que cela est nécessaire en favorisant une concurrence efficace... » et, ce faisant, de prendre en compte les intérêts des personnes invalides, malades, âgés, pauvres ou originaires de milieux ruraux. Le gouvernement publiera, dans un proche avenir, des lignes directrices officielles sur le rôle des autorités de régulation dans la réalisation des objectifs sociaux et environnementaux. Le *Groupe de travail pour une réglementation de qualité* (Better Regulation Task Force – BRTF) a recommandé dans son rapport de 2001 sur les autorités sectorielles de réglementation que ces derniers prennent plus sérieusement en compte l'intention première d'une évolution des industries, depuis une réglementation vers la concurrence en établissant des programmes annuels d'examen des secteurs soumis aux mécanismes du marché afin de déterminer les cas où les contrôles des prix et les conditions d'obtention de licence dépassées peuvent être supprimés. Afin que cela soit crédible, la BRTF a également recommandé que les entreprises puissent contester le refus de l'autorité de régulation de procéder à cet examen.

Lors du débat public concernant les effets de la réglementation sur la concurrence, c'est le ministère du Commerce et de l'Industrie qui s'est principalement exprimé. Les rapports de la Commission, en particulier ceux sur les industries nationalisées, ont également abordé ces thèmes. L'OFT n'a que rarement traité directement ces questions de réglementation. La Commission a toujours été capable d'examiner et de discuter la manière dont les réglementations affectent les marchés, ainsi que de recommander des changements, mais l'autorité de l'OFT a été moins évidente. Le gouvernement a proposé que l'OFT soit investi du pouvoir « d'identifier les principaux secteurs dans lesquels des

problèmes de concurrence ont été identifiés et d'effectuer des études approfondies afin de déterminer les mesures qui s'imposent », de signaler au gouvernement les éventuels obstacles mis en évidence au cours des enquêtes sur la mise en œuvre de la loi, et de collaborer avec la Regulatory Impact Unit ainsi qu'avec d'autres ministères afin de fournir des informations sur les effets des réglementations envisagées sur la concurrence.

### Encadré 13. **Le traitement des problèmes de concurrence par les autorités sectorielles**

Le dossier de l'OFGEM a déclenché la première controverse portant sur le point de savoir s'il convenait d'utiliser le pouvoir d'imposer des conditions de licence ou celui de faire respecter la loi sur la concurrence. L'OFGEM, face au risque de pratiques abusives dans un des services relatifs à l'énergie électrique souhaitait imposer de nouvelles conditions de licence. L'OFGEM a fait valoir que ce comportement ne pouvait pas être interdit par la loi sur la concurrence car il pouvait être le fait d'entreprises n'occupant pas de position dominante. L'OFT a exprimé son désaccord et soutenu, dans un commentaire présenté au cours du processus de révision, qu'il était préférable d'utiliser la loi relative à la concurrence plutôt que la modification de licence. En l'occurrence, la Commission a estimé que les nouvelles conditions de licence n'étaient pas nécessaires pour protéger l'intérêt public. L'OFGEM a néanmoins demandé au ministre d'imposer les conditions malgré tout. Ce litige n'était pas du ressort du groupe de travail sur les questions de compétences simultanées.

Dans le secteur des télécommunications, les directives de l'OFTEL visant à promouvoir la concurrence définissent des critères spécifiquement conçus pour les industries de réseau ayant des coûts fixes très élevés et des coûts marginaux négligeables. Comme on peut le comprendre, ces critères correspondent aux instructions de l'Union européenne concernant la réglementation de l'accès aux télécommunications. Toutefois, ces critères n'ayant pas un caractère obligatoire dans le droit de l'Union européenne relative à la concurrence, il se pourrait que les autorités de la concurrence du Royaume-Uni ne soient pas tenues de les suivre pour l'analyse des questions de concurrence.

L'autorité de régulation dans le secteur de l'eau, l'OFWAT, a imité la démarche de l'OFTEL en adoptant une conception spécifique aux industries de réseau pour définir les offres publiques prédatrices. D'autres règles de concurrence particulières s'appliquent à ce secteur, notamment en ce qui concerne les fusions. Une législation est à l'étude afin d'officialiser une exigence d'accès au réseau, en obligeant les entreprises à accepter les approvisionnements en gros des autres.

Le système réglementaire régissant les chemins de fer subit actuellement d'importants changements. Les responsabilités de l'ORR (autorité de régulation des chemins de fer) comprenaient la promotion de la concurrence. Un des objectifs de la réforme était d'éviter de répéter les erreurs commis es lors des efforts précédents. Le réseau ferré est devenu un monopole réglementé et les activités d'exploitation des franchises en situation de monopole. Les pouvoirs simultanés qui auraient pu être appliqués au titre de la politique de la concurrence sont restés inemployés, car les décisions réglementaires ont généralement été prises hors du cadre des lois relatives à la concurrence.

### Encadré 13. **Le traitement des problèmes de concurrence par les autorités sectorielles** (suite)

Dans le secteur des services financiers, un régime d'application particulier a été mis en place à la suite de la remise en cause en 1979 au nom de la politique de la concurrence des pratiques de la City. La loi de 2000 sur les services financiers applique un régime particulier et complexe « d'exemptions », et confère le pouvoir final de décision à la nouvelle Autorité des services financiers (ASF) et au ministre des Finances. De nouvelles règles concernant les systèmes de paiement seront administrées par l'OFT. Les clauses exemptant le secteur financier d'un contrôle au titre de la loi relative à la concurrence demeurent pourtant plus généreuses que les dispositions usuelles instituant des exemptions.

Dans les secteurs des services professionnels, bien que les pratiques restrictives fassent l'objet d'attaques intenses et continues du moins depuis 1976, des restrictions et des exemptions significatives demeurent, concernant les honoraires, la publicité et les modes d'exercice. L'OFT et le gouvernement ont demandé leur suppression. La disposition générale instituant une dérogation pour les règles professionnelles doit être abrogée.

Dans le secteur de l'agriculture, les accords de production et de commercialisation ne sont pas soumis à la loi relative à la concurrence, conformément à l'acquis communautaire.

Dans le secteur des médias, les fusions de journaux sont suivies avec une attention particulière par un comité composé de membres de la profession. Cette règle a pour but de préserver la concurrence éditoriale ainsi qu'économique, et plusieurs règles particulières réglementent la concurrence dans le secteur de la radiotélévision.

## Conclusions

Le Royaume-Uni s'est doté d'un système moderne et dynamique permettant la mise en œuvre de l'ensemble de la politique de la concurrence. Cet ensemble sera bientôt encore renforcé et actualisé, tout en conservant et même en amplifiant une approche d'examen des problèmes à l'échelle du marché unique en son genre. Toutefois, la promotion de la concurrence dans les secteurs réglementés exige davantage d'attention qu'il n'était prévu au départ, alors que les objectifs de la politique de la concurrence touchant la réglementation sectorielle sont supplantés par de nouvelles missions. Pour la première fois en une génération au moins, les concepts de la politique de la concurrence figurent au centre de l'approche du Royaume-Uni en matière de politique économique, et le gouvernement est déterminé à aller encore plus loin dans ce sens. L'annonce, après les élections, par le Chancelier de l'Échiquier et deux ministres du Cabinet, que la politique de la concurrence constituerait l'élément principal sur la liste des mesures hautement prioritaires visant à combler l'« écart de productivité » démontre que la réforme fondée sur la concurrence est fortement soutenue par les principaux responsables du gouvernement. Selon ce programme, les concepts de concurrence occuperont pour la première fois au Royaume-Uni une place fondamentale, voire au point d'être assimilés à des choix de nature constitutionnelle.

La loi de 1998 établit un ensemble bien conçu et complet d'instruments de contrôle. À plusieurs égards, cela marque un net tournant par rapport à la tradition de prudence du Royaume-Uni. Le maintien des anciennes dispositions de loi sur le commerce équitable concernant les monopoles a préservé une approche « alternative » intéressante et constructive, bien que certains de ses aspects aient besoin d'être mis à jour. Ces processus, qui n'ont pas encore été réformés, soulignent la complexité de la structure institutionnelle,



qui permet à la Commission un réexamen du travail fait à l'origine par l'OFT avant un renvoi, à la suite de quoi le ministère du Commerce et de l'Industrie pourra reprendre le dossier et passer outre les conclusions figurant dans le rapport de la Commission. Il est certain que ces chevauchements entre les responsabilités peuvent présenter certains avantages puisqu'ils offrent des marges de négociation et des occasions de concurrence amicale au sujet de la politique et des compétences. Toutefois, la possibilité d'une intervention ministérielle de dernière minute peut compromettre l'application normale de la politique. Le gouvernement s'efforce véritablement de corriger ce défaut en accordant la priorité aux mesures visant à garantir l'indépendance décisionnelle de l'OFT et de la Commission et en soulignant à quel point l'exercice de son pouvoir d'appréciation sera limité sous le nouveau régime de fusion proposé. Il reste à mettre cette volonté à l'épreuve à l'occasion d'un dossier difficile.

## Actions envisageables

### 1. Confirmer l'indépendance de l'OFT et de la Commission.

La garantie de l'indépendance des autorités de décision devrait être une haute priorité. L'examen récent mené par les pairs, sur ordre du ministère du Commerce et de l'Industrie, a conclu que l'absence d'indépendance telle qu'elle est perçue était considérée comme une grave déficience de la structure de la politique de la concurrence au Royaume-Uni. Il est clair que le gouvernement a l'intention de modifier cette situation, et toute l'encre versée pour déterminer l'étendue du pouvoir d'appréciation qui sera conservée semble conférer à ce pouvoir d'appréciation plus de place qu'il n'en aura probablement en réalité. La proposition du gouvernement, consistant à exiger des énoncés de mission et des rapports annuels afin de démontrer que les institutions sont responsables envers le public et le Parlement, confirme ce qui est déjà la pratique. La proposition de nommer uniquement des personnes compétentes en matière de concurrence à la Commission et au Conseil de l'OFT réduira l'impression que ses décisions sont l'aboutissement de négociations entre les représentants de groupes d'intérêts. De manière peut-être inattendue, le recours accru au processus judiciaire par le biais d'actions privées et le recours aux tribunaux d'appel renforceront également, l'indépendance, du moins à l'égard du gouvernement. Une des raisons de transformer le DGFT en un conseil tient probablement au souci de limiter les risques d'arbitraire. Toutefois, malgré cette garantie, il est probable que les parties déçues auront de plus en plus recours aux tribunaux d'appel, notamment en raison de la possibilité ainsi offerte de rouvrir le dossier et d'aboutir à ce niveau à une nouvelle décision, du moins jusqu'à ce que les décisions des tribunaux d'appel fassent montre d'un préjugé favorable à l'égard des décisions de l'OFT.

### 2. Réformer le processus d'examen des fusions.

Il est prévu depuis longtemps de réformer le processus d'examen des fusions. Un des principaux objectifs du projet de la réforme des fusions est également d'établir l'indépendance du processus décisionnel. Cela sera possible et crédible si l'on remplace le critère de l'« intérêt public » par un critère basé sur la concurrence. Le critère retenu, celui de la « réduction substantielle de la concurrence », plutôt qu'un critère fondé sur la notion de position dominante, rompt avec la pratique générale récente qui consiste à adopter les concepts fondamentaux en vigueur dans l'Union européenne. Il correspondra néanmoins mieux à l'attention traditionnellement portée au Royaume-Uni à la notion de « monopole complexe », qui peut être particulièrement important dans certaines affaires de fusion. Le fait de se réserver le pouvoir d'intervenir pour des motifs d'intérêt public bien définis est

compréhensible. Cette norme étant appliquée depuis 50 ans, il serait peu réaliste de l'abandonner complètement. En revanche, certains des critères que l'OFT et la Commission peuvent prendre en considération en sus des effets sur la concurrence sont déconcertants. Il y a d'abord la notion qu'une fusion anticoncurrentielle pourrait cependant être autorisée car elle conduirait à une baisse des prix et à une amélioration des produits, par exemple lorsque les inconvénients sur le plan de la concurrence sont compensés par des avantages manifestes pour les consommateurs. Les dispositions visant à renforcer les pouvoirs en matière de collecte d'informations en permettant aux autorités de suspendre les délais jusqu'à ce que les entreprises se conforment aux demandes d'informations et en prévoyant des sanctions si les entreprises n'obtempèrent pas aux exigences de la Commission devraient rendre le processus plus efficace. L'élargissement de l'éventail des mesures correctives autorisées comme les licences obligatoires, donnera aux entreprises et aux autorités de contrôle davantage de possibilités pour faire face aux situations concrètes. Toutefois, le Royaume-Uni a l'intention de continuer à s'appuyer sur la notification volontaire et les enquêtes après fusion, estimant que cette méthode confère plus de souplesse aux entreprises (si elles sont prêtes à accepter le risque d'enquête ultérieure), plutôt que sur la notification obligatoire pour les opérations importantes, système plus efficace pour les autorités de régulation mais plus coûteux pour l'entreprise. La proposition de permettre à l'OFT de demander des ordonnances provisoires, afin d'empêcher des changements irréversibles avant l'achèvement d'une enquête, atténuera certaines des lacunes de cette méthode, notamment le risque probable que les problèmes devront être réglés par des mesures correctives, moins efficaces, touchant les comportements.

### **3. Moderniser le processus relatif aux « monopoles ».**

Le processus de la Commission relatif aux « monopoles » a également besoin d'être mis à jour et les propositions afférentes du gouvernement sont analogues à certains égards à celles qui concernent les fusions. Le processus généralisé et formel d'étude sans contraintes sur le fonctionnement du marché ainsi que les mesures correctives souples recherchées pour remédier aux difficultés constatées constitue un outil unique en son genre et particulièrement utile. Parce que cet outil ménage cette souplesse que ne possèdent pas les instruments habituels de l'Union européenne, le Royaume-Uni a décidé de le conserver et de l'améliorer, du moins jusqu'à ce que l'interdiction énoncée au chapitre 2 présente autant de souplesse. Toutefois, ces études ne seraient plus fondées sur une conception primaire du « monopole ». Au contraire, les renvois à la Commission sur la base de critères de « marché » seraient faits par l'OFT (ou un organisme sectoriel de régulation disposant simultanément des pouvoirs nécessaires) dans les cas où il existe des raisons valables de penser que un ou plusieurs aspects de la structure du marché, ou bien le comportement des entreprises ou de leurs clients, empêchent, limitent ou faussent la concurrence, sans qu'il y ait pour autant d'infraction caractérisée à la loi de 1998 sur la concurrence. La Commission examinerait tout à la fois les dossiers qui lui sont confiés et, le cas échéant, définirait les mesures correctives. Le processus ne donnerait normalement pas lieu à une action au niveau ministériel, mais un ministre pourrait intervenir dans des cas exceptionnels, s'il considère que l'action proposée par la Commission risque d'avoir une incidence sur la sécurité nationale ou sur d'autres considérations d'intérêt public précisées par une disposition législative. Là encore, l'intention est de confier le pouvoir de décision à des autorités indépendantes, mais il sera difficile, voire impossible, de renoncer complètement à la possibilité d'une intervention au niveau politique.

#### **4. Autoriser l'OFT et la Commission à jouer un rôle plus affirmé.**

L'OFT et la Commission seront encouragés à examiner les effets des réglementations existantes sur la concurrence. En outre, le gouvernement s'est engagé à répondre publiquement dans les 90 jours à leurs conclusions. Il est possible que l'équilibre entre les politiques nécessite le maintien de restrictions à la concurrence, mais le gouvernement a promis d'expliquer comment il est parvenu à cet équilibre. Il est grand temps de conférer à l'OFT un rôle affirmé. La promesse de répondre publiquement à ses conclusions devrait accroître l'efficacité de ce nouveau rôle.

- En février 2002, la Regulatory Impact Unit et l'OFT ont publié conjointement des directives à l'intention des responsables de l'administration concernant la manière d'évaluer l'impact que les mesures et les réglementations qu'ils envisagent d'adopter auront sur la concurrence sur le marché. Ces responsables seront tenus d'évaluer les effets sur la concurrence dans le contexte de l'AIR qui doit être réalisée avant que les mesures ne soient mises en œuvre.

#### **5. Clarifier les rôles respectifs des dispositifs réglementaires et de la loi générale sur la concurrence.**

Les processus fondés sur les pouvoirs de la Commission sont une voie naturelle et appropriée pour éviter ou résoudre les incertitudes concernant la portée respective des lois sectorielles et des politiques de la concurrence. On ne devrait donc plus avoir à recourir à un moyen peu fiable pour combiner les approches des différentes politiques suivies, en incorporant simplement la loi relative à la concurrence dans les clauses des licences. Assurer l'application de la loi en faisant respecter les conditions de licence paraît être une méthode efficace et donc séduisante, mais cela pourrait éluder les moyens prévus pour contrôler les abus administratifs et assurer la cohérence des politiques. Aujourd'hui que la loi sur la concurrence est plus rigoureuse et que les autorités de régulation disposent du pouvoir de la faire appliquer grâce à leur meilleure connaissance supposée de l'industrie, la nécessité de régimes de concurrence sectoriels spéciaux n'apparaît plus aussi clairement. Les directives élaborées par les autorités de régulation concernant l'application de la loi de 1998 sur la concurrence stipulent les modalités d'application des dispositions générales aux conditions spécifiques des différents secteurs. Pour toutes les questions qui passent à travers les mailles du filet, une « simple référence » à la Commission, faisant appel aux experts de son comité des services d'utilité publique, pourrait être la meilleure formule. Cela permettrait non seulement de résoudre les problèmes du secteur, mais aussi de le faire d'une manière qui favorise le développement de la politique générale de la concurrence. La récente controverse concernant le comportement stratégique dans le domaine de l'électricité l'illustre. On a fait valoir que les doctrines classiques du droit de la concurrence ne permettraient pas d'établir l'existence d'une « position dominante » car les notions habituelles de parts de marché étaient trop primaires.

#### **6. Réduire l'étendue des dérogations.**

L'annexe 4 de la loi sur la concurrence établit un mécanisme qui exclut certaines professions du champ des dispositions de la loi sur la concurrence et des interdictions qui y sont énoncées. Donnant suite à une recommandation importante de l'OFT dans son rapport sur la concurrence dans l'exercice de ces professions, le gouvernement a promis, à juste titre, d'abroger l'annexe 4. Selon la loi relative à la concurrence, une dérogation serait toujours possible lorsque cela présente des avantages dans certains cas particuliers, mais c'est à l'industrie concernée qu'il incomberait de le démontrer.

### **7. Fournir les ressources nécessaires pour les nouvelles missions, notamment de l'OFT.**

Des mesures ont déjà été prises pour renforcer les dotations budgétaires et les ressources en personnel. Le niveau de financement a augmenté de plus de 50 % entre 1997 et 2002. Les dernières propositions prévoient d'aller plus loin encore. Compte tenu du fait que la mise en place d'une nouvelle « culture » et l'addition de nouveaux membres du personnel prennent du temps, une proposition prévoit l'utilisation de contrats à court terme afin d'employer de nouvelles personnes dès maintenant. Cette proposition s'inscrit dans l'application prometteuse du système de la « porte tournante » comme mesure d'incitation et schéma de carrière. La possibilité d'offrir des rémunérations plus élevées est à l'étude afin d'attirer les types d'experts souhaités. La nouvelle Division des marchés et des initiatives stratégiques de l'OFT semble constituer un autre moyen d'attirer des experts de talent pour travailler sur des questions intéressantes. Cette nouvelle division sera tenue d'effectuer chaque année cinq études sur des secteurs déterminés et deux études sur des problèmes relatifs à la réglementation, ainsi que d'instruire les « plaintes importantes ».

### **8. Encourager le partage de l'information avec les autorités de la concurrence étrangères.**

De nombreux problèmes de concurrence « sans précédent » ont une dimension internationale et mondiale, en particulier les ententes et les grandes fusions. Le gouvernement a l'intention de faire adopter une loi autorisant une coopération plus large avec d'autres organismes de contrôle tant en matière civile que pénale (sauf en ce qui concerne les notifications de fusions). La loi sur la protection des intérêts commerciaux ne figure pas parmi les toutes dernières propositions ; elle va probablement rester en réserve, inemployée.

### **9. Élargir les possibilités d'accès et de recours pour les tierces parties.**

Plusieurs mesures sont envisagées afin de permettre aux parties de déposer des plaintes et d'obtenir réparation. L'ouverture aux particuliers de voies de recours effectives pour obtenir réparation ne vient pas seulement d'ajouter aux ressources des autorités publiques de contrôle. Cela peut aussi être un moyen important de garantir l'indépendance des autorités de contrôle, qui peuvent se trouver embarrassées si un particulier obtient gain de cause en tant que plaignant dans une affaire pour laquelle les autorités de contrôle ont refusé de donner suite. Les dispositions déjà en place n'ont pas été beaucoup utilisées, mais il est possible que cette désaffection tienne plus à leurs insuffisances qu'à une absence de besoin ou de demande pour ces dispositions. Une proposition très intéressante et prometteuse consiste à autoriser les actions privées devant les tribunaux d'appel. Le Projet de loi sur les entreprises ouvre la voie à une reconnaissance des initiatives prises par les associations de défense des consommateurs. Selon le Livre blanc, la mise en œuvre d'une action représentative pour percevoir des dommages et intérêts au nom de larges groupes de consommateurs identifiables nécessite que soient résolus les problèmes posés par la répartition ou l'utilisation appropriée des sommes perçues. La proposition formulée dans le projet de loi sur les entreprises permettrait aux organismes représentatifs d'engager des actions en dommages-intérêts devant les tribunaux d'appel, mais uniquement pour le compte des consommateurs identifiables et nommés. Le Projet de loi permettra également aux groupes de consommateurs de déposer des « plaintes importantes » devant l'OFT. Ces plaintes peuvent être déposées lorsque certains éléments semblent indiquer qu'il y a défaillance du marché. L'OFT se renseignera et déterminera si la plainte mérite une enquête approfondie.

### **10. Accorder sans discontinuer l'importance qu'il convient aux questions horizontales.**

Il ressort des directives et autres déclarations concernant la mise en œuvre de la politique de la concurrence que l'OFT souhaite concentrer son attention sur les restrictions et les abus de caractère horizontal, sans perdre de temps à examiner des dispositifs anodins, ou même des dispositifs efficaces, concernant la distribution. Une dérogation bien conçue maintient l'interdiction légale à l'encontre des seules restrictions verticales susceptibles d'entraver la concurrence en l'absence de position dominante ou d'une composante horizontale importante. Il est donc surprenant qu'une des propositions formulées dans le Livre blanc soit de supprimer cette dérogation. L'argument avancé est que cela devrait favoriser l'accroissement du nombre d'actions privées. Telle serait en effet la conséquence, mais un grand nombre de ces actions seraient inutiles, voire préjudiciables. Les actions privées en matière de concurrence portant sur des problèmes de distribution sont souvent des litiges contractuels déguisés. L'intention est peut-être de fournir une issue aux entreprises qui estiment être victimes du pouvoir de négociation supérieur d'un fournisseur ou d'un client de poids. Le fait de n'accorder que des dommages-intérêts simples permet de limiter les recours abusifs. Toutefois, cela encouragerait malheureusement à supprimer la dérogation, qui est économiquement judicieuse et représente une application efficace des ressources disponibles pour la mise en œuvre de la politique de la concurrence. Le changement pourrait peut-être se justifier par la volonté de mettre la dérogation appliquée au Royaume-Uni en conformité avec la dérogation globale de l'Union européenne si le souci est de préserver la cohérence. Cela constituerait néanmoins un pas en arrière, dans la mesure où cela exclurait les problèmes d'abus et de position dominante du champ des actions ordinaires, et donc, accroîtrait les risques pour les contrats conclus par les entreprises détenant des parts de marché supérieures à 30 %.

### **11. Envisager des sanctions individuelles pour les ententes illégales.**

La proposition la plus intéressante est d'imposer des sanctions pénales aux particuliers en cas de violations des dispositions relatives aux ententes. Bien que l'expérience dans ce domaine soit encore réduite pour apprécier le pouvoir dissuasif des sanctions prévues par la loi de 1998, une étude demandée par le ministère du Commerce et de l'Industrie, a montré que cette mesure bénéficierait d'un soutien. La menace d'une mise en jeu de la responsabilité personnelle et d'une sanction est un moyen de dissuasion important, s'il est crédible qu'un juge impose effectivement la peine. Le Livre blanc montre également qu'on a déjà beaucoup réfléchi aux conséquences et aux difficultés que soulève la définition de l'infraction, et la proposition formulée dans le Projet de loi sur les entreprises précise encore ces idées. Une autre solution consistant à infliger de lourdes amendes aux personnes qui ont enfreint les règles relatives aux ententes a été envisagée puis rejetée. Les entreprises trouveraient en effet des moyens pour indemniser leurs dirigeants ; pour attirer leur attention et les inciter à modifier leur comportement, la menace de peines de prison serait plus efficace. (Une autre idée figurant dans la proposition, à savoir démettre de leurs fonctions les membres du conseil d'administration d'une entreprise ayant commis une infraction grave pourrait également attirer l'attention des principaux dirigeants, mais uniquement à la condition qu'ils ne puissent pas bénéficier de parachutes dorés.) Cette sanction serait appliquée en complément des sanctions de l'Union européenne et constituerait donc une arme supplémentaire

importante et utile dont ne dispose pas la Commission européenne. En d'autres termes, ce qui est envisagé, c'est que l'OFT poursuive les dirigeants lorsque la Commission européenne engage des poursuites contre leurs entreprises. L'infraction envisagée couvrirait la participation à des ententes horizontales illégales, les soumissions concertées et le partage du marché, mais pas aux accords verticaux. Cette proposition ajouterait également des sanctions non pénales à l'encontre des particuliers : un tribunal pourrait interdire à un administrateur l'exercice de toute fonction de gestion d'une entreprise (pour une durée pouvant aller jusqu'à quinze ans) si le comportement de cet administrateur en enfreignant la loi le rend indigne d'occuper une telle fonction. Il s'agit d'un domaine dans lequel les mesures proposées continuent d'évoluer rapidement, à mesure que se poursuit la préparation du Projet de loi sur les entreprises en vue de sa publication. L'adoption d'une approche fondée sur le droit pénal ne serait pas sans précédent, alors que plusieurs pays membres de l'OCDE recourent aux procédures pénales pour imposer des sanctions financières et que d'autres envoient les contrevenants en prison. Toutefois, il s'agirait d'une évolution audacieuse – et bienvenue – pour un pays ayant la réputation de faire évoluer graduellement ses politiques, d'aménager dans les détails ses règles et ses institutions, de rechercher un équilibre entre les valeurs et les intérêts dans un le cadre d'un processus d'élaboration des politiques qui reflète l'adaptation itérative des marchés.

PARTIE II  
*Chapitre 4*

## L'ouverture des marchés\*

\* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence intitulé : « Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation » disponible sur le site : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Contexte

### **Le Royaume-Uni dispose d'un marché ouvert, opposant peu de barrières aux échanges et à l'investissement**

Le Royaume-Uni a une longue tradition de commerce ouvert et un climat favorable à l'investissement. Il fait partie des membres fondateurs du GATT, et soutient résolument l'OMC et ses obligations. Membre actif de l'Union européenne et participant aux initiatives de libéralisation des échanges internationaux, le Royaume-Uni a rarement été au centre de litiges commerciaux ou en matière d'investissement. Les politiques internes et internationales visent à accroître à la fois l'attractivité du marché intérieur pour les entreprises étrangères et la compétitivité internationale des entreprises du Royaume-Uni. La politique à l'égard des investissements directs de l'étranger (IDE) est très libérale, à la suite d'une réorganisation approfondie du secteur manufacturier, dans la volonté de compenser la perte de compétitivité.

Étant donné ce point de départ solide, l'ouverture des marchés n'a pas constitué un objectif particulier des efforts de réforme de ces dernières années. Toutefois, les réformes dans d'autres domaines peuvent avoir un effet indirect : ceci est particulièrement vrai pour les réformes récentes de la politique de la concurrence et pour les efforts de réduction des charges réglementaires pesant sur les PME, qui bénéficient également au commerce.

L'économie est entraînée par les services. Ceux-ci représentent environ 70 % du PIB. Londres (avec New York et Tokyo) est l'une des trois plus grandes places financières au monde, et elle dispose du plus grand marché des assurances au monde, la principale bourse pour les métaux non précieux, le plus grand marché au comptant pour les transactions sur l'or, le principal marché de courtage maritime et le nombre le plus élevé de banques et de sociétés de placement. La part de l'industrie manufacturière dans l'économie a baissé (comme partout au sein de l'OCDE) et ne représente maintenant que 21 % de la production. Une forte productivité et un climat favorable font que l'offre de produits agricoles couvre près des deux tiers des besoins alimentaires. Le Royaume-Uni possède les plus importantes ressources énergétiques de l'Union européenne (mais n'est plus autosuffisant). Le pays importe la plupart des matières premières industrielles dont il a besoin.

Le Royaume-Uni affiche un déficit cyclique dans le commerce des marchandises. Pratiquement 60 % de ses exportations se font vers l'Union européenne (et environ 55 % de ses importations en proviennent). Les deux principaux marchés d'exportation sont les États-Unis et l'Allemagne. Le Royaume-Uni affiche un excédent important dans le domaine des transactions invisibles (principalement les assurances, les services financiers et les services aux entreprises).

L'IDE joue un rôle important dans l'économie. Le Royaume-Uni reçoit presque 10 % de l'investissement direct mondial et plus de 25 % de l'investissement au sein de l'Union européenne. Il représente la destination principale des investissements des États-Unis à l'étranger, et compte pour environ 40 % de l'investissement direct asiatique dans l'Union



européenne. Ce succès est dû en partie à un environnement réglementaire général favorable (les mesures réglementaires spécifiques telles que des incitations financières sont bien moins importantes). Parmi les facteurs qui favorisent les IDE figurent le rôle relativement peu envahissant de l'État dans l'économie, une attitude officielle traditionnellement souple à l'égard des prises de contrôle d'entreprises britanniques par des entreprises étrangères, la déréglementation des marchés de produits, la taille et l'importance des marchés des capitaux, la relative flexibilité du marché du travail, des charges fiscales inférieures à celles qui prévalent dans l'Union européenne, et le statut de l'anglais comme langue des affaires. La stabilité de l'environnement macroéconomique est également un atout. « Invest UK », l'organisme britannique chargé de promouvoir l'investissement, agit activement pour « attirer, retenir et valoriser l'investissement étranger ».

***L'environnement réglementaire est bien adapté aux nécessités de l'ouverture des marchés : le Royaume-Uni participe activement aux initiatives internationales (notamment de l'Union européenne) à cette fin***

Dans une économie mondialisée, les réglementations doivent soutenir le marché et favoriser le commerce et l'investissement. Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de 1997 a relevé six « principes réglementaires efficaces » permettant d'intégrer ces qualités dans les réglementations, principes qui sont répertoriés ci-après.

***La non-discrimination***

L'application à la réglementation du principe de non-discrimination par le biais du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), (le traitement est le même pour toutes les entreprises étrangères), et du traitement national (TN), (le traitement est le même pour les entreprises étrangères et nationales), vise à assurer des possibilités de concurrence égales indépendamment de l'origine des produits et des services et à maximiser ainsi l'efficacité de la concurrence.

Le Royaume-Uni s'est clairement engagé en faveur de la non-discrimination dans la réglementation nationale, conformément aux obligations découlant de son statut de membre de l'UE et de l'OMC, et à la politique générale visant à attirer l'IDE qui souligne l'importance de règles du jeu équitables pour les entreprises étrangères. Le respect des principes de non-discrimination est contrôlé à travers le processus de l'AIR sous la supervision du ministère des Finances et du ministère du Commerce et de l'Industrie. Il n'existe aucune exception pour les services hormis celles imposées par l'UE dans le contexte de l'Accord général sur le commerce des services (GATS) (ces exceptions concernent les dérogations au traitement NPF ainsi qu'aux engagements relatifs à l'accès au marché et au traitement national, et sont considérées comme étant parmi les moins restrictives de l'OMC).

Par définition, les accords préférentiels constituent une dérogation à la NPF et au TN, mais doivent être évalués selon le contexte (par exemple l'impact réel de tels accords sur des pays tiers). Ils doivent également être transparents. Les accords préférentiels les plus importants pour le Royaume-Uni sont ceux qui font partie de la politique commerciale commune de l'UE (notamment les accords avec l'AELE, les Accords d'association avec l'Europe centrale et orientale ainsi que certains accords avec des pays en développement). Les accords conclus par l'Union européenne sont appliqués de manière transparente, en utilisant des instruments tels que l'Internet et le Bulletin européen. Le Royaume-Uni a d'autres accords préférentiels : des Accords bilatéraux pour la promotion et la protection

de l'investissement (APPI) avec 93 pays, et des Accords bilatéraux sur la double imposition (ADI) avec 103 pays, qui sont publiés. Les accords préférentiels sont notifiés à l'OMC, qui les examine et les communique aux pays tiers.

### **La transparence**

L'ouverture des marchés exige que tous les participants aux marchés soient pleinement conscients des exigences réglementaires afin qu'ils puissent fonder leurs décisions économiques sur une évaluation exacte des coûts et des avantages. Ceci est particulièrement important pour les entreprises étrangères confrontées aux différences que présente l'environnement des affaires, comme la langue ou les pratiques commerciales. La transparence exige un accès aux informations sur les réglementations, une ouverture du processus d'élaboration de règles grâce à la consultation publique, et un accès effectif aux procédures de recours.

Comme il a été relevé dans le chapitre sur la qualité de la réglementation, le gouvernement s'emploie activement à rendre les exigences réglementaires aisément accessibles par différents moyens tels que l'Internet et les publications officielles. Des sites Web spécifiques tels que « Direct Access Government » et le « Business Link » (développés par le Service des petites entreprises) fournissent des informations concernant la création et le fonctionnement d'une entreprise. « Invest UK » (qui a des services extérieurs dans les ambassades britanniques, ainsi qu'un site Web) est une autre source d'information. Il existe une quantité impressionnante d'informations, mais leur présentation se fait parfois de manière désordonnée et les liens entre les sites Web ne sont pas toujours clairs. « Les brochures électroniques » ne fournissent pas toujours des services interactifs (par exemple la capacité d'effectuer des transactions électroniques) bien que ce soit en cours de développement.

Les projets de réglementation (y compris la législation de l'UE) font également l'objet d'une large publicité par le biais des sites Web et par des contacts directs avec les associations professionnelles, le Service des petites entreprises et les actionnaires eux-mêmes. Les procédures de consultation pour les nouvelles propositions sont également bien développées et très utilisées. En sus des procédures générales (notamment les communiqués de presse et l'Internet), des consultations plus ciblées vers des groupes particuliers peuvent être employées, et on peut également avoir recours aux associations professionnelles pour limiter les charges. Le ministère du Commerce et de l'Industrie a mis en place, par exemple, un Forum de consultation sur la politique commerciale (comprenant des entreprises, des consommateurs, des syndicats et d'autres ONG) afin de débattre des questions relevant de ce domaine.

Les procédures de recours sont également bien établies, et associent un ensemble de procédures spécifiques pour les organismes qui ont affaire au public, médiateurs indépendants, et contrôle juridictionnel.

La transparence des réglementations et des normes techniques est essentielle aux entreprises confrontées à différentes réglementations nationales relatives aux produits. Les règles de l'UE et de l'OMC exigent la notification des projets de réglementation sur les produits. Au niveau national, l'organisme de normalisation, la British Standard Institution (BSI), a recours à une consultation publique en deux étapes pour élaborer les normes, dans la volonté d'assurer que l'initiative prise soit acceptable et bien fondée. Elle annonce ses intentions initiales d'élaborer une norme, suivies par la publication d'un projet pour

#### **Encadré 14. Communication d'informations dans le domaine des réglementations et normes techniques : obligations de notification au sein de l'Union européenne**

Afin d'éviter d'ériger de nouvelles obstacles à la libre circulation des marchandises, ce qui pourrait se produire du fait de l'adoption de réglementations techniques à l'échelle nationale, la directive 98/34 (qui a codifié la directive 83/189) exige des États membres de l'Union européenne qu'ils notifient tous leurs projets de réglementations techniques relatives aux produits, sauf s'il s'agit de d'une transposition de directives européennes harmonisées. Cette obligation de notification concerne toutes les réglementations au niveau national ou régional qui introduisent des spécifications techniques dont le respect est obligatoire en cas de commercialisation ou d'utilisation ; elle concerne également toutes les mesures fiscales et financières encourageant la conformité à ces spécifications et les accords volontaires dans lesquels l'autorité publique est partie prenante. La directive 98/48/EC a récemment élargi la portée de l'obligation de notification aux règles relatives aux services de la société de l'information. Les textes notifiés sont ensuite communiqués par la Commission aux autres États membres et ne sont en principe pas considérés comme confidentiels, à moins qu'ils n'aient été explicitement désignés comme tels.

Suite à la communication, l'État membre concerné doit, hormis les cas d'urgence liés à la protection de la santé ou de la sécurité publique, à la protection des animaux ou à la préservation des végétaux, s'abstenir d'adopter les projets de réglementation pendant une période de trois mois. Au cours de cette période, les effets de ces réglementations sur le Marché unique sont examinés par la Commission et les autres États membres. Si la Commission ou un État membre émet un avis circonstancié selon lequel la réglementation proposée constitue un obstacle aux échanges, la période de statu quo est prolongée pour trois mois supplémentaires. En outre, si la préparation d'une nouvelle législation dans le même domaine est entreprise au niveau européen, la Commission peut encore prolonger le statu quo de douze mois. Une procédure d'infraction peut être engagée en cas d'absence de notification ou lorsque l'État membre concerné ne tient pas compte d'un avis circonstancié.

Bien qu'elle s'adresse avant tout aux États membres, la procédure bénéficie aux parties privées en favorisant la transparence des activités réglementaires nationales. Afin de porter les projets de réglementations techniques nationales à la connaissance de l'industrie et des consommateurs européens, la Commission publie régulièrement une liste de notifications dans le Journal officiel des Communautés européennes, et sur l'Internet depuis 1999. Toute entreprise ou association de consommateurs intéressée par un projet de réglementation notifié et souhaitant obtenir des informations supplémentaires ou le texte lui-même peut contacter la Commission ou le contact correspondant dans chaque État membre. Une base de données consultable contenant les notifications (Système d'information relatif aux règles techniques – TRIS)<sup>1</sup> qui remonte jusqu'à 1997 donne accès au projet de texte et à la notification elle-même, y compris la justification de la réglementation et le statut de la proposition.

En ce qui concerne les normes, la directive 98/34 prévoit un échange d'informations concernant les initiatives des organismes nationaux de normalisation et, sur demande, les programmes de travail, favorisant ainsi la transparence et encourageant la coopération entre ces organismes. Les bénéficiaires directs de l'obligation de notification des projets de normes sont les États membres de l'Union européenne, leurs organismes de normalisation et les organismes européens de normalisation (CEN, CENELEC et ETSI). Les parties privées peuvent indirectement participer aux procédures de normalisation dans des pays autres que le leur, à travers les organismes de normalisation de leur pays, qui ont la possibilité de prendre part activement ou passivement aux activités de normalisation d'autres organismes nationaux de normalisation.

**Encadré 14. Communication d'informations dans le domaine  
des réglementations et normes techniques : obligations de notification  
au sein de l'Union européenne (suite)**

Les obligations de notification dans le domaine des réglementations et des normes techniques sont complétées par une procédure<sup>2</sup> exigeant des États membres qu'ils signalent à la Commission les mesures nationales dérogeant aux principes de libre circulation des marchandises au sein de l'UE. Les États membres doivent notifier toute mesure, autre qu'une décision judiciaire, empêchant la libre circulation des produits fabriqués ou commercialisés légalement dans un autre État membre pour des raisons relevant notamment de la sécurité, de la santé ou de la protection de l'environnement. Jusqu'à présent, cette procédure a produit des résultats limités.

1. <http://europa.eu.int/comm/dg03/tris/>.

2. Cette procédure a été établie par une décision de décembre 1995 du Conseil des ministres européen et du Parlement européen (décision 3052/95) et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

commentaires et sensibilisation du public. Le site Web de la BSI fournit des informations sur le programme de travail en matière de normes.

Les marchés publics des administrations centrales et locales présentent de grandes opportunités pour le commerce international, et la transparence est indispensable. Ils représentent à peu près 14 % du PIB de l'UE et ont été la pierre angulaire du programme du Marché unique de l'UE. Les marchés publics sont ouverts aux fournisseurs de l'UE conformément aux règles de l'UE, et l'Accord sur les marchés publics de l'OMC définit les droits de certains pays tiers. Les règles européennes s'appliquent aux marchés publics au-dessus de certains seuils. Elles visent à favoriser un climat de transparence et de non-discrimination, et à accroître la concurrence. Elles comprennent des exigences en matière d'informations, des dispositions concernant les procédures de révision judiciaire, l'application du principe de non-discrimination et l'utilisation de normes internationales. Les règles relatives aux marchés publics sont en cours de révision.

Dans le contexte de l'Union européenne, les ministères du Royaume-Uni sont responsables de leurs propres marchés. Le Bureau des achats publics, qui fait partie du ministère des Finances, est compétent pour connaître des infractions aux règles. La politique du Royaume-Uni en matière de marchés publics exige des autorités contractantes qu'elles optimisent les ressources en mettant en concurrence les fournisseurs potentiels, sous le contrôle du National Audit Office. Une obligation similaire s'applique aux autorités locales. Des recours (concernant par exemple le déroulement de la procédure d'adjudication du marché) peuvent être déposés auprès de l'autorité contractante, et si nécessaire, auprès des tribunaux, qui peuvent accorder des dommages-intérêts.

**Souci d'éviter les restrictions inutiles du commerce et de l'investissement**

Lorsque cela est possible, les autorités de régulation sont tenues de favoriser les mesures qui ont les effets restrictifs les plus réduits sur les échanges, principe figurant dans plusieurs accords de l'OMC. Des mécanismes doivent être mis en place afin de donner effet à ce principe, y compris une évaluation *ex ante* de l'incidence des réglementations proposées sur le commerce et l'investissement, et des procédures de rationalisation. Il conviendrait d'examiner les autres approches envisageables, notamment les normes de

résultat plutôt que les normes conceptuelles, pour étayer les réglementations techniques. Les charges administratives pesant sur les entreprises nationales et étrangères nouvelles (et existantes), doivent être évaluées et réduites.

Le Royaume-Uni a pris des dispositions officielles pour évaluer l'*impact des projets de réglementations* sur les échanges et les investissements par le processus de l'AIR. Comme il a déjà été noté dans le chapitre relatif à la qualité de la réglementation, ce processus implique une évaluation générale des coûts et des avantages pour les différents groupes. Des efforts sont entrepris pour déterminer les impacts sur les échanges l'investissement. Les effets des projets de réglementations sur le commerce et l'investissement sont évalués formellement du point de vue de leur conformité aux règles de l'UE et de l'OMC, et tout projet ayant une incidence significative sur les échanges et l'investissement fait l'objet d'un examen minutieux par le ministère des Finances et le ministère du Commerce et de l'Industrie. Un Groupe sur la politique commerciale (ministère du Commerce et de l'Industrie et autres ministères concernés), qui se réunit tous les mois pour échanger des informations et procéder à une planification, permet un examen précoce des propositions. Le Secrétariat du Cabinet arbitre en cas de conflit.

La décentralisation intervenue en 1998 au Royaume-Uni (au profit de l'Écosse, de l'Irlande du Nord, du pays de Galles et de la zone du Grand Londres) a transféré aux administrations concernées certaines attributions relatives à l'application des obligations internationales et des obligations qui incombent au Royaume-Uni au titre de l'UE. Les dispositions prises pour traiter ces questions sont énoncées dans le Concordat sur les relations internationales et le Concordat sur la coordination des questions de politiques européennes, complétées par des Concordats spécifiques avec les ministères centraux concernés.

Le Royaume-Uni accorde une priorité toute particulière à la réduction des *charges administratives* pesant sur les PME. Les formalités pour créer une nouvelle entreprise sont très légères, et depuis 1979 (date à laquelle le contrôle des changes a été abandonné) aucune autorisation préalable n'est nécessaire pour investir au Royaume-Uni. Les associations professionnelles ont, cependant, exprimé leurs préoccupations concernant les charges réglementaires dans le domaine de la fiscalité et de l'emploi. Par ailleurs, la capacité d'entreprendre, mesurée par la création d'entreprises et l'investissement direct dans de nouvelles activités industrielles et commerciales ne représente qu'environ la moitié de ce qu'elle est aux États-Unis, bien que la situation soit meilleure que dans de nombreux pays européens. Des dégrèvements fiscaux et d'autres mesures ont été institués par le gouvernement pour encourager cette activité mais elles peuvent dissuader les petites entreprises de se développer au-delà du seuil de « discrimination positive ». Le Service des petites entreprises fournit des informations et des conseils, et défend les PME auprès du gouvernement. L'UE a également pris des initiatives en vue de simplifier l'environnement dans lequel opèrent les entreprises. Parmi celles-ci figurent le projet de simplification de la législation pour le marché intérieur (Simpler Legislation for the Internal Market – SLIM), qui consiste en un mécanisme de consolidation et d'évaluation *a posteriori* d'impacts de la réglementation, le Groupe de travail Simplification de l'environnement des entreprises (BEST), qui étudie l'environnement réglementaire et administratif et les mesures de soutien qui affectent directement la compétitivité des PME et le European Business Test Panel, qui est chargé d'évaluer les coûts qu'implique le respect des réglementations et les charges administratives.

Les coûts imposés par les *procédures douanières* (la collecte, la présentation, la communication et le traitement des données sur la circulation des marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux) ont augmenté de manière relativement importante à la suite de la baisse des droits de douane intervenue lors des cycles de négociations commerciales GATT/OMC. Les exigences liées au respect des prescriptions et à la communication de documents, et les retards imputables aux formalités aux frontières, entraînent des frais pour les entreprises. Le Royaume-Uni s'emploie activement, à l'échelle nationale et internationale, à résoudre ces problèmes.

HM Customs and Excise, l'autorité chargée des réglementations douanières au Royaume-Uni, a pris des mesures pour simplifier les procédures douanières dans le contexte du Code douanier commun de l'UE. Par exemple, les Customs Freight Simplified Procedures (CFSP), procédures de déclaration simplifiée, permettent aux négociants de transmettre la plupart des informations nécessaires par voie électronique après dédouanement. La Charte de l'HM Customs and Excise définit les normes de service que l'on peut attendre d'elle (par exemple les délais pour le dédouanement des marchandises).

L'informatisation des procédures réduit également les charges. Le Royaume-Uni a développé un échange de données informatisées (EDI), connu sous le nom de CHIEF (Customs Handling of Import and Export Freight, traitement douanier des importations et des exportations de marchandises), qui est entré en service en 1992 pour les exportations puis en 1994 pour les importations. L'EDI permet aux négociants de remplir les formulaires douaniers et de recevoir les autorisations par voie électronique. Le système a toutefois ses limites. Il doit être utilisé en association avec un autre système informatisé, et CHIEF ne fonctionne pas si cet autre système n'existe pas. 98 % des formulaires d'importation sont déposés informatiquement, contre seulement 20 % des formulaires d'exportation. Le gouvernement s'est engagé à ce que tous les services douaniers soient informatisés d'ici 2005 avec un taux d'utilisation de 50 % (au moins), grâce à un portail commun dans la mesure du possible, et avec les améliorations nécessaires pour simplifier l'accès à CHIEF via l'Internet.

Il n'existe encore aucun « guichet unique » (permettant aux négociants de transmettre toutes les informations à un compte unique indépendamment de l'objectif réglementaire ou du ministère) pour toutes les procédures douanières. Un projet de guichet unique a été lancé en 2000 et certains services devraient être disponibles d'ici 2003. Une initiative de l'UE est également en cours (l'Autorisation européenne unique, ou projet SEA) pour permettre aux entreprises de déclarer et de payer leurs droits de douane dans un seul État membre responsable d'accorder l'autorisation (partageant ensuite l'information avec les autres). Le HM Customs and Excise y participe et mène un projet pilote qui semble bien fonctionner.

Le Royaume-Uni, avec ses partenaires européens, se prépare à ratifier la Convention internationale de Kyoto (version révisée) pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Il participe également avec le G7 à l'élaboration de mesures qui permettront de standardiser et d'harmoniser les contrôles douaniers, notamment un ensemble de données informatisées communes nécessaires pour le dédouanement.

### **Utilisation de mesures internationalement harmonisées**

Le respect des différentes réglementations et normes nationales peut élever le coût d'activités conduites sur plusieurs marchés et même les rendre prohibitives, ce qui pose un grave problème, soulevé par les milieux d'affaires internationaux. Les normes

internationalement harmonisées constituent une solution, et leur utilisation a pris de l'ampleur avec l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (TBT) de l'OMC. Le Royaume-Uni bénéficie d'une longue tradition d'activités de normalisation, principalement sous l'impulsion de l'industrie, le ministère du Commerce et de l'Industrie assumant la responsabilité générale de l'administration.

La politique actuelle est largement modelée par l'UE, qui cherche à éviter les complexités et les retards qu'implique une harmonisation complète en favorisant une « nouvelle approche » plus simple.

Un nombre croissant de normes européennes et nationales sont en réalité des transpositions de normes internationales. L'Europe a également pris diverses initiatives pour promouvoir la transparence et la coopération internationales. Les activités de normalisation sont menées en étroite coopération avec toutes les parties notamment les États membres de l'UE, l'industrie, les consommateurs et les syndicats, ainsi que des partenaires commerciaux comme l'AELE, et des accords ont été signés avec les organismes de normalisation internationaux concernés tels que l'Organisation internationale de normalisation (ISO). La CEE-ONU (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe – un organisme relevant de l'ONU assez actif en matière de normalisation) joue un rôle important : 35 de ses réglementations ont été reconnues comme équivalentes aux directives de l'UE, et l'UE est l'une des parties à l'Accord de la CEE-ONU sur les normes relatives au transport routier.

#### Encadré 15. **Harmonisation des normes au sein de l'UE**

Les directives de la « nouvelle approche » de l'UE s'attachent à énoncer chaque fois que cela est possible les « exigences essentielles », au lieu d'harmoniser les spécifications techniques de manière détaillée. En 1979, la Cour de justice européenne (dans l'affaire Cassis de Dijon) a décidé que les marchandises légalement commercialisées dans un État membre devraient être acceptées dans les autres États membres, à moins que les règles nationales n'exigent un plus haut degré de protection. Ceci a ouvert la voie à une politique basée sur l'harmonisation des exigences réglementaires essentielles portant sur les niveaux de protection attendus, ce qui laisse aux producteurs toute latitude pour satisfaire à ces exigences par toute solution technique qu'ils jugent appropriée. Cette approche ne donne de résultat que lorsqu'il est possible d'établir une distinction nette entre les exigences essentielles et les spécifications techniques, lorsque les groupes de produits sont suffisamment homogènes, lorsqu'un type similaire de risque peut être identifié et lorsque le domaine du produit ou le risque se prête à une normalisation.

Trois organismes européens de normalisation collaborent, répondant aux besoins de l'industrie, pour élaborer les solutions techniques répondant aux exigences : le CEN (Comité européen de normalisation), le CENELEC (Comité européen de normalisation électrotechnique) et l'ETSI (Institut européen des normes de télécommunications), qui ont tous trois signé le Code de pratique de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. Ces normes techniques ne sont pas obligatoires mais leur respect emporte présomption de respect des exigences essentielles. Chaque directive de la nouvelle approche précise les procédures à utiliser pour évaluer le respect des normes essentielles (depuis une déclaration de conformité établie par le fournisseur, jusqu'à une assurance qualité complète pour le produit, en passant par une expertise par des tiers). Les autorités publiques nationales ont la responsabilité de dresser la liste des organismes compétents pour ce travail. Les produits qui ont passé avec succès les procédures peuvent porter un label CE et circuler librement dans l'UE.

L'organisme national de normalisation au Royaume-Uni, la British Standard Institution (BSI) est la plus ancienne au monde (elle a été créée en 1901). Elle compte 3 000 comités techniques réunissant des fabricants, des utilisateurs, des organismes de recherche, des ministères et des consommateurs. Elle est financée principalement par les cotisations de ses membres. Ses activités ont pour objet l'adoption de normes harmonisées à l'échelle européenne et internationale, et elle est elle-même un membre actif de l'ISO et de la Commission électrotechnique internationale (CEI). 69 % des normes ISO et 82 % des normes CEI ont été adoptées en 1999, ainsi que toutes les normes CEN et CENELEC. Les normes nationales contradictoires sont abrogées lorsque les normes européennes sont adoptées. La BSI peut décider de ne pas adopter une norme internationale si elle n'intéresse pas l'industrie ou pour des raisons de santé ou de sécurité. Les activités de normalisation au niveau national se poursuivent lorsqu'il n'existe pas (encore) de normes harmonisées (par exemple pour les prises électriques). La BSI met parfois en avant le travail effectué dans le cadre national pour qu'il soit pris en compte au niveau international (sa norme sur la satisfaction des consommateurs et la gestion des réclamations par exemple a constitué une contribution importante à la norme ISO correspondante).

La BSI, aux côtés d'autres organismes et sociétés, est associée aux essais, au contrôle de qualité et à la certification. Elle évalue la conformité aux exigences réglementaires du gouvernement, des organismes de réglementation et des associations professionnelles, mais aussi des clients privés. Des accords bilatéraux ont été conclus sur l'acceptation de ses rapports d'essai avec ses homologues d'Europe, du Japon, des États-Unis, de Nouvelle-Zélande, de Chine, de Russie et d'Afrique du Sud. Son système de certification, le Kitemark, figure parmi les labels de qualité des produits les plus réputés au monde.

### **Reconnaissance de l'équivalence de mesures réglementaires adoptées par des pays étrangers**

Lorsqu'il n'existe pas de normes internationales, les partenaires commerciaux peuvent mutuellement convenir d'accepter leurs normes comme équivalentes. L'existence de normes nationales différentes et la nécessité d'utiliser des procédures différentes pour évaluer la conformité ajoutent aux coûts imposés aux producteurs souhaitant vendre sur différents marchés. Les Accords de reconnaissance mutuelle (ARM), qui concernent les normes elles-mêmes ou les procédures utilisées pour évaluer la conformité, peuvent aider à la réduction de ces coûts. Les activités de reconnaissance mutuelle relèvent de plus en plus du secteur privé, de sorte que le travail corresponde aux besoins des marchés en évolution.

Le principe de la reconnaissance mutuelle a contribué au développement du Marché unique de l'UE. Il a également profité aux pays tiers, qui ne sont plus tenus de satisfaire à des exigences différentes s'ils peuvent démontrer qu'ils respectent les exigences de l'un des États membres. Le Royaume-Uni favorise également les Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) avec les pays tiers, bien que ces accords soient pour le moment limités à l'évaluation de la conformité effectuée dans ces pays. Les ARM contiennent généralement un accord cadre et des annexes par secteurs. Le premier précise les conditions dans lesquelles chaque partie accepte les résultats des procédures des autres (par exemple, les études et les données). Les annexes énoncent des spécifications complémentaires par secteur. Ces dispositions sont particulièrement utiles pour les PME, qui peuvent ainsi utiliser des installations d'essai locales moins coûteuses pour les produits d'exportation.

L'accréditation est une procédure par laquelle un organisme qui fait autorité reconnaît officiellement qu'un autre organisme est compétent pour accomplir certaines tâches. Elle



est utilisée dans le contexte commercial pour évaluer, approuver et contrôler les organismes de certification et d'évaluation de la conformité, ce qui donne confiance en ces derniers. L'International Cupertino sur l'accréditation fournit un soutien important au processus des ARM.

Des organismes du Royaume-Uni, aussi bien que des organismes étrangers de certification et d'évaluation de la conformité, peuvent être accrédités par le service d'accréditation du Royaume-Uni (United Kingdom auto-réglementation Service – UKAS), une entreprise privée à but non-lucratif reconnue par le gouvernement comme unique organisme national responsable de cette tâche. Il négocie également les ARM avec les organismes étrangers d'accréditation (en coopération avec le ministère du Commerce et de l'Industrie). Cela signifie que les organismes étrangers d'évaluation et de conformité peuvent être accrédités par un organisme reconnu par l'UKAS, et l'accréditation est donc reconnue par le Royaume-Uni.

### ***Application des principes de concurrence dans un contexte international***

Les avantages de l'accès au marché peuvent être moins intéressants si l'on ne s'attaque pas aux comportements anti-concurrentiels. D'un point de vue international, les questions importantes portent sur les procédures mises en place pour traiter les plaintes relatives à l'accès au marché et statuer à leur sujet, et les institutions compétentes à cet effet.

Le Royaume-Uni dispose maintenant d'un ensemble solide de lois et d'institutions relatives à la concurrence, comme l'exigeait la loi de 1998 relative à la concurrence. Celle-ci a aligné la politique de la concurrence sur le modèle « portant interdiction » de l'UE et a renforcé les pouvoirs de contrôle. L'autorité chargée de la concurrence, l'Office of Fair Trading (OFT) est dirigée par un directeur général de la concurrence (DGFT), et il existe une Commission de la concurrence, indépendante, qui enquête sur les questions de concurrence. Les compétences en matière de concurrence dans les industries de réseau (secteurs des télécommunications, du gaz, de l'électricité, de l'eau, et des chemins de fer) sont partagées avec les autorités de régulation sectorielles. Le DGFT a compétence pour les comportements anti-concurrentiels (tels que les ententes et les pratiques de collusion) affectant ou susceptibles d'affecter le commerce dans le pays. Cela comprend les ententes, les fusions ou les pratiques de collusion entre entreprises qui se produisent hors du Royaume-Uni (y compris lorsqu'elles impliquent des entreprises non implantées au Royaume-Uni), dès lors que ces accords sont mis en œuvre dans ce pays. La loi ne concerne pas des comportements au Royaume-Uni qui entravent la concurrence à l'étranger, à moins que ceux-ci n'affectent le commerce au Royaume-Uni. Les procédures de plainte s'appliquent de la même façon aux entreprises nationales et étrangères.

### ***La libéralisation sectorielle de l'investissement et du commerce est généralement conforme aux principes d'un marché ouvert, mais la situation dans l'industrie automobile n'est pas brillante.***

L'ouverture des marchés internationaux et les six principes pour une réglementation efficace peuvent également être évalués en examinant les régimes nationaux de réglementation sectorielle : comment ceux-ci se situent-ils à cet égard ? Un échantillon des secteurs est examiné ci-dessous.

Le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays à libéraliser son secteur des télécommunications qui est maintenant intégralement constitué d'entreprises privées. Ce secteur est ouvert aux étrangers. Plusieurs opérateurs étrangers (notamment AT&T, MCI,

ACC, Telia et Telstra) ont une présence très réduite (3 %) sur le marché du service fixe, qui reste dominé par BT (88 %). Les entreprises étrangères ont considérablement pénétré le marché mobile : sur les quatre opérateurs, Orange (21 % du marché) est détenu par France Télécom, et One2One (17 %) par Deutsche Telecom. Cinq licences UMTS ont été accordées en 2000, entre autres à ces deux opérateurs, après l'organisation à partir de 1997 d'une série de consultations publiques afin d'expliquer le processus. Le critère de base pour la concession des licences a été la fiabilité financière des soumissionnaires. Toutefois, certaines questions demeurent (pas seulement pour les entreprises étrangères) : des

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

	Accords de reconnaissance mutuelle							PEEC <sup>4</sup>			
	Australie	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Canada	Israël	Japon	Suisse	République tchèque	Hongrie	Estonie	Lettonie
Équipement et installation de construction							✓				N
BPL <sup>1</sup> dans le domaine de la chimie			N	N							
BPF <sup>2</sup> dans le domaine de la pharmacie	✓	✓	✓	✓		N	✓			N	N
BPL <sup>1</sup> dans le domaine de la pharmacie					✓		✓			N	N
Équipement médical	✓	✓	✓	✓		N	✓		N		
Produits médicaux vétérinaires			N								
Installation électrique à basse tension	✓	✓	✓	✓			✓	N	N	N	N
Compatibilité électromagnétique	✓	✓	✓	✓		N	✓	N	N	N	N
Équipement terminal de communication	✓	✓	✓	✓		N	✓			N	
Équipement de pression	✓N <sup>3</sup>	✓N <sup>3</sup>				N	✓	N			
Équipement et systèmes utilisés en atmosphère explosive							✓	N			
Fixations			N								
Appareils à gaz et chaudières							✓	N			
Machinerie	✓	✓				N	✓	N	N	N	N
Instruments de mesure							✓				
Avions	N	N									
Tracteurs pour l'agriculture et forestiers							✓				
Véhicules motorisés	✓						✓				
Équipement de protection personnelle							✓	N	N		
Activités de loisir			✓	✓							
Jouets							✓				
Produits alimentaires										N	N

✓ Conclu.

N En cours de négociation.

1. Bonnes pratiques de laboratoire.

2. Bonnes pratiques de fabrication.

3. L'accord porte sur l'équipement pressurisé simple. Il est envisagé de l'étendre à d'autres équipements pressurisés.

4. Protocoles européens sur les évaluation de la conformité. En février 1997, la Commission européenne a signé un accord avec la Pologne concernant des mesures de préparation de l'évaluation de la conformité, précurseur d'un réel PEEC.

Source : Commission européenne.

problèmes d'accès au réseau ont été soulevés, une co-implantation non discriminatoire n'est toujours pas disponible et BT ne permet toujours pas le partage de lignes. L'accès des fournisseurs de services étrangers est réglementé par l'Accord de l'OMC sur les services de télécommunications de base de 1997 sur le fondement de la NPF et du traitement national.

Le processus d'harmonisation engagé au titre de la « nouvelle approche » de l'Union européenne établit le cadre pour les échanges dans le domaine des *équipements de télécommunications*. Les normes respectant les exigences essentielles définies dans deux directives importantes sont actuellement élaborées par l'Institut européen des normes de télécommunications – ETSI – (une majorité d'entre elles a été approuvée). Tous les équipements terminaux connectés au réseau du Royaume-Uni doivent satisfaire aux exigences essentielles de l'UE, mais toutes les autres obligations ont été supprimées. Des ARM portant sur les évaluations de conformité ont été conclus avec plusieurs pays n'appartenant pas à l'Union européenne (Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis, Canada et Suisse).

L'*industrie automobile* a longtemps été à l'origine de tensions commerciales importantes. L'automobile fait toujours partie des produits les plus réglementés au monde. Les approches nationales sont différentes pour la sécurité, la protection de l'environnement et l'économie d'énergie. La protection des industries nationales est également une source de préoccupation. Et il est probable que ces caractéristiques subsistent.

Dans ce contexte, le Royaume-Uni fait preuve d'une certaine ouverture, notamment en ce qui concerne l'investissement. Le pays est le quatrième constructeur d'automobiles en Europe (après l'Allemagne, la France et l'Espagne). Cette activité représente presque 5.5 % du PIB. L'investissement et le commerce internationaux en sont des caractéristiques importantes. Le Royaume-Uni compte plus de 40 fabricants, la plupart d'entre eux sous contrôle étranger. Les plus importants sont Ford (qui comprend Jaguar et Land Rover), GM, MG Rover, Peugeot, BMW, Nissan, Honda et Toyota. Les fabricants de pièces détachées les plus importants sont également étrangers. Le marché des sous-traitants est largement dominé par les PME britanniques. L'IED provient principalement du Japon, des États-Unis et de l'Allemagne. Plus des deux tiers de la production automobile est exportée (cinq fois plus qu'en 1986) et représente plus de 10 % des exportations totales. Les importations ont également augmenté de manière régulière, représentant plus de 70 % des voitures vendues en 2000. Des restrictions portant sur les importations en provenance du Japon (que d'autres pays de l'UE appliquaient aussi) n'existent plus.

Comme dans les autres secteurs, le Royaume-Uni se conforme à l'Union européenne en matière d'harmonisation des normes. Les réglementations techniques sont progressivement harmonisées au sein de l'UE (l'approche suivie est celle d'une harmonisation complète plutôt que celle des « exigences essentielles »). La reconnaissance mutuelle du nouveau processus de certification (homologation) de l'UE est maintenant obligatoire. L'UE participe également aux travaux de l'ONU-CEE, qui joue un rôle important dans l'harmonisation internationale des réglementations techniques dans le secteur automobile.

Le fait que les prix des voitures semblent être systématiquement plus élevés qu'ailleurs ternit cette image généralement positive. Cet écart de prix s'explique en partie par les différences liées à la fiscalité, aux stratégies commerciales des constructeurs, aux taux de change et à la conduite à gauche qui entrave la concurrence étrangère. Toutefois, la segmentation du marché par région, rendue possible par une exemption en bloc des accords de distribution et de service prévue par le Traité instituant la Communauté européenne, est

un facteur important. Elle permet aux entreprises de segmenter le marché par des accords de distribution exclusive et autres arrangements. Une enquête diligentée en 1999 par la Commission de la concurrence a mis en évidence des éléments (tels que des comportements de collusion) qui donnaient à penser que les prix payés par les consommateurs privés étaient trop élevés d'environ 10 % même en tenant compte de facteurs atténuants. Le gouvernement a donc pris des mesures pour interdire, *inter alia*, les discriminations de prix, les restrictions imposées aux distributeurs en matière de fixation des prix, et les accords visant à décourager les importations. La Commission européenne examine actuellement le système de distribution sélective et exclusive qui est au cœur du problème.

Comme celui des télécommunications, le secteur de l'électricité a été libéralisé et privatisé. Il a fait l'objet récemment d'une réforme importante avec l'introduction des nouvelles dispositions concernant le négoce de l'électricité (NETA), qui met en place un nouveau marché de gros. La production indépendante s'est rapidement développée : aucune des 35 entreprises productrices ne détient aujourd'hui plus de 17 % du marché. Il n'existe pas de restrictions au commerce de l'électricité, hormis les obligations de service public dont sont assorties les licences. L'accès au réseau ne peut être refusé que pour des raisons spécifiques (telles que la sécurité). Le Royaume-Uni ne dispose que d'une interconnexion avec les autres pays : il s'agit d'un câble sous-marin possédé conjointement avec la France, qui, jusqu'à une date récente, était réservé exclusivement aux exportations françaises. L'accès en est désormais ouvert à des tierces parties par le biais de contrats et d'adjudications. La construction d'interconnexions entre le Royaume-Uni et la Norvège, les Pays-Bas et l'Irlande est en cours de discussion.

## Conclusion

La structure réglementaire du Royaume-Uni est bien adaptée à l'ouverture du marché et aux conditions d'une économie mondialisée. La promotion de marchés nationaux ouverts, la réduction de l'intervention de l'État dans l'économie, la réglementation conforme aux lois du marché des comportements économiques et l'encouragement de l'esprit d'entreprise ont également été bénéfiques pour le commerce et l'investissement internationaux. La réglementation d'une manière générale n'est pas discriminatoire et évite de restreindre inutilement le commerce. Il est fait recours à l'harmonisation et aux normes internationales. Le Royaume-Uni offre un environnement relativement favorable au commerce, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Bien que les six principes pour une réglementation efficace ne soient pas tous expressément codifiés, ils semblent être bien respectés. On peut s'attendre à ce que la nouvelle structure régissant la politique de la concurrence, avec des pouvoirs de contrôle accrus, renforce l'application des principes de concurrence. Parallèlement, les mécanismes de consultation et d'information pourraient être rationalisés. Une interprétation moins littérale de la mise en œuvre des engagements internationaux et de l'UE serait également utile.

À l'avenir, la principale tâche du Royaume-Uni est de préserver cet environnement positif. Le pays doit poursuivre vigoureusement son engagement en faveur des efforts de libéralisation multilatérale. Bien qu'il n'y ait actuellement aucun sujet d'inquiétude, le Royaume-Uni devrait aussi veiller à ce que les administrations décentralisées soient pleinement associées aux mesures prises pour appliquer les principes d'ouverture du marché.

## Actions envisageables

**1. Continuer à favoriser les bonnes pratiques réglementaires déjà instituées dans des domaines comme la transparence et l'ouverture du processus décisionnel. Simplifier et améliorer la cohérence des différentes sources d'information sur Internet. Poursuivre les efforts visant à assurer l'interactivité des sites Web de l'administration.**

**2. Encourager la prise de conscience et le respect des principes de réglementation efficace de l'OCDE dans les activités de réglementation au niveau décentralisé affectant le commerce et l'investissement internationaux.**

La décentralisation des responsabilités réglementaires et de décision devrait aller de pair avec une sensibilisation accrue des autorités concernées aux obligations internationales du Royaume-Uni, comme prévu dans les protocoles d'accord déjà conclus entre ces autorités et le gouvernement du Royaume-Uni.

**3. Continuer à promouvoir une réforme de la réglementation favorable à la concurrence dans le contexte de l'OMC.**

Le rôle actif joué par le Royaume-Uni dans les instances européennes et, à travers elles, au sein de l'OMC contribue de manière utile à la consolidation dans le monde entier de marchés ouverts et efficaces tant pour l'industrie que pour les consommateurs.

**4. Encourager l'engagement constant des partenaires commerciaux britanniques et internationaux dans le processus réglementaire national.**

L'élargissement des partenariats entre le gouvernement et les entreprises pour les questions touchant la réglementation permettra la mise en œuvre de réformes pragmatiques, axées sur les résultats et adaptées à l'évolution des réalités économiques.

**5. Continuer à encourager le recours à des normes internationales comme base des normes nationales et à promouvoir l'harmonisation internationale dans les instances européennes et internationales.**

PARTIE II  
*Chapitre 5*

**Secteurs de l'électricité  
et du gaz et réglementation  
des professions libérales\***

\* Pour plus de précisions, voir le rapport de référence : « La réforme de la réglementation dans les secteurs de l'électricité, du gaz et des professions libérales au Royaume-Uni » disponible sur le site Web à l'adresse : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Introduction et vue d'ensemble des secteurs du gaz et de l'électricité

Le Royaume-Uni a été et demeure un pionnier des réformes dans les secteurs de l'électricité et du gaz. En effet, il a commencé plus tôt que la plupart des pays, et a été plus loin qu'un grand nombre d'entre eux dans l'introduction de la concurrence, de la distinction des structures et l'abandon de la réglementation des prix. D'une manière très générale, la réforme a entraîné l'abandon des monopoles du secteur public au profit d'une structure concurrentielle. Cette évolution a permis la présence d'un grand nombre d'opérateurs du secteur privé dans les secteurs potentiellement concurrentiels de l'industrie, l'élaboration d'une réglementation indépendante des monopoles privés qui excluent la concurrence et la mise en place d'une structure réglementaire par les pouvoirs publics. La structure réglementaire britannique actuelle et l'organisme de réglementation sectorielle (OFGEM) font partie des meilleures pratiques qu'on peut relever dans les pays de l'OCDE. Les retombées des gains d'efficacité pour les consommateurs (c'est-à-dire la baisse des prix et l'offre de services innovants et de meilleure qualité), pour les actionnaires et pour le gouvernement ont été considérable<sup>1</sup>.

Il a fallu beaucoup de temps pour atteindre ce résultat. La réforme de la réglementation a été progressive et elle se poursuit aujourd'hui encore. Au fur et à mesure de sa mise en œuvre, le processus de réforme a permis de beaucoup mieux comprendre le fonctionnement des marchés des réseaux libéralisés dans ces secteurs et d'améliorer la conception des cadres réglementaires. L'action publique a été déterminée par des préoccupations sociales et environnementales, de nouvelles réductions de l'étendue des segments correspondants à des monopoles naturels et l'amélioration des structures de marché qui permettront de gérer l'équilibrage du système, l'accès au réseau et son accroissement. Ce dernier aspect est particulièrement important en liaison avec le processus permanent d'intégration des marchés du gaz et de l'électricité et de l'intégration dans les marchés européens.

Ce chapitre est essentiellement consacré aux enjeux de la réglementation et de la concurrence concernés par la période de réforme, actuelle et future. Au Royaume-Uni, étant donné que la réforme dans les secteurs du gaz et de l'électricité est déjà bien avancée, on examine la capacité des anciennes structures administratives à résoudre certains problèmes liés aux réseaux, ce qui soulève les questions essentielles exposées ci-dessus. À plusieurs reprises, les pouvoirs publics ou l'organisme de réglementation, confrontés aux difficultés qui en ont résulté, ont choisi ou proposé des réformes fondamentales à grande échelle, destinées à mettre en place de nouvelles structures réglementaires davantage soucieuses du marché. Par le vaste champ qu'elles couvrent, ces réformes sont originales, cohérentes et elles favorisent la concurrence. Néanmoins, la portée des réformes récentes et futures est large et le rythme du changement rapide. Certains acteurs de l'industrie auraient préféré une approche plus graduelle, qui corresponde peut-être plus à l'approche traditionnelle des réformes au Royaume-Uni. Lorsqu'une réforme est mise en œuvre à grande échelle, il n'est pas toujours forcément aisé de déterminer si les problèmes ultérieurs sont dus à un niveau de connaissance insuffisant au sein de l'industrie ou s'ils

sont révélateurs d'un problème plus fondamental qui requiert une nouvelle intervention réglementaire. Un changement rapide peut augmenter le risque réglementaire et le coût du capital pour l'industrie, qui, toutes autres choses égales, peut subsidiairement provoquer une hausse des prix pour les consommateurs. Cela étant, des équilibres doivent être trouvés, car certaines questions de fond demeurent à traiter.



## A. MARCHÉS DE L'ÉLECTRICITÉ

### **La réforme du secteur de l'électricité a été un long processus et de nouveaux changements se profilent**

La réforme de l'industrie de l'électricité en Angleterre et au pays de Galles<sup>2</sup> a commencé en 1990 avec la séparation verticale et horizontale de l'entité de production et de transport détenue par les pouvoirs publics. Les deux producteurs (National Power and Powergen) et la société de transport (NGC) issus de la réforme ont été privatisés, et seule la société nucléaire est restée initialement propriété de l'État. Les moyens d'approvisionnement et de distribution ont été transférés à 12 Sociétés régionales d'électricité (Regional Electricity Companies, REC) privatisées. La séparation s'est accompagnée de l'obligation pour la NGC et les REC de publier leurs tarifs pour l'utilisation par des tiers de leurs réseaux de transport et de distribution et de rendre ceux-ci accessibles sans discrimination. La NGC a été légalement tenue de favoriser la concurrence dans le cadre de sa fonction d'exploitant du système, chargé de la gestion du Pool de l'électricité. Le mécanisme du pool a été créé pour centraliser le courtage d'électricité en gros et pour réguler la production de façon à faire correspondre la production et la demande. Avec du recul, il est évident que le degré de séparation horizontale du secteur de la production était insuffisant, puisqu'il a abouti à un duopole (National Power et Powergen) de sociétés possédant des unités de charge intermédiaires, capable de dominer la fixation des prix sur le marché de l'électricité en gros, en influençant le fonctionnement du système de pool.

Les tendances suivantes sont observées depuis 1991. La concentration a diminué dans le secteur de la production, du fait de nouveaux entrants et de cessions décidées par les exploitants en place. La concurrence a été progressivement introduite dans le secteur de l'approvisionnement, pour être pleinement étendue à l'ensemble des clients vers le milieu de 1999. Il y a eu une réintégration verticale partielle entre les secteurs de la production, d'une part, et de la distribution et de l'approvisionnement, d'autre part, ainsi que des changements importants dans la propriété avec l'émergence de sociétés fournissant plusieurs services d'utilité publique pour l'approvisionnement. Plusieurs autres interventions réglementaires ont été également opérées en réaction aux problèmes de concurrence qui se posaient clairement au sein du pool. Tout cela a abouti à une dernière série de réformes de la loi sur les entreprises de service public (Utilities Act) de 2000 et la mise en place à partir de 2001 des accords NETA (New Electricity Trading Arrangements). De ce fait, la structure institutionnelle et les pouvoirs de l'organisme de réglementation ont été modifiés, le pool a été aboli et un nouveau marché à terme (plus élaboré) ainsi qu'une procédure d'équilibrage à court terme et de règlement ont été mis en place.

La réforme dans ces secteurs a été déclenchée, en fin de compte, par l'idée que la concurrence permettait de mieux organiser l'activité économique (privée) que l'intervention directe de l'État et que la concurrence réelle était préférable à une réglementation orchestrée par les pouvoirs publics en l'absence de concurrence. Dans ces conditions, les réformes ont tenté de favoriser l'émergence de la concurrence en vertu de l'opinion qu'au bout du compte la nécessité de réglementer se ferait moins pressante, à mesure que la concurrence s'installe et qu'elle fait disparaître le besoin de réprimer les comportements préjudiciables qui relevaient auparavant du champ d'application de la réglementation. À mesure que la réglementation disparaîtrait, elle serait remplacée par la loi sur la concurrence, destinée à endiguer les actes anticoncurrentiels sur des marchés par ailleurs concurrentiels. Finalement, la réglementation ne s'appliquerait plus qu'aux monopoles naturels fondamentaux. En somme, le point de vue était que l'emprise de l'État était en fin de compte voué à « s'évaporer ».

Comme certains l'avaient envisagé, le contrôle réglementaire sur les prix de l'électricité et du gaz a été assoupli, à mesure que la concurrence se développait sur les marchés et cet aspect de la déréglementation est allé plus loin au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays. Cette tendance a été facilitée par la réduction progressive des monopoles réglementés ; de fait, la concurrence a été encouragée dans des activités qui étaient officiellement réservées au détenteur du monopole. Cependant, sur d'autres plans, la vision initiale ne s'est pas pleinement concrétisée, car nombre des complexités liées à la structure et au fonctionnement du secteur dans un régime libéralisé n'avaient pas été prévues au départ. Au Royaume-Uni comme en d'autres pays, on peut déceler plusieurs raisons à ce phénomène, qui se recouvrent partiellement, dans les conditions décrites ci-dessous.

- L'incidence sur la concurrence de l'instauration d'un duopole privé contrôlant l'ensemble de la génération marginale en Angleterre et au pays de Galles a nécessité à plusieurs reprises d'importantes interventions réglementaires. La même remarque peut être faite pour le monopole initial du transport et de la distribution du gaz. Les effets anticoncurrentiels de ces premières décisions structurelles sont aujourd'hui pour la plupart éliminés.
- Deuxièmement, à mesure que les organismes de réglementation retiraient des activités potentiellement concurrentielles aux anciens monopoles, des problèmes de concurrence ont surgi car les marchés respectifs sont verticalement liés. Chaque fois qu'une activité potentiellement concurrentielle est soustraite au champ d'activité d'un ancien monopole alors que celui-ci est toujours autorisé à desservir le secteur potentiellement concurrentiel, des difficultés réglementaires peuvent se poser car le détenteur du monopole est incité à discriminer tout nouvel entrant. Pour faire face à ces problèmes, le régulateur dispose d'un choix d'instruments réglementaires, ou il peut s'en remettre aux dispositions de la loi sur la concurrence – notamment sur l'abus de position dominante. Les autorités réglementaires ont souvent opté pour une solution réglementaire spécifique plutôt que d'utiliser la loi sur la concurrence pour régler les problèmes *a posteriori*.
- Troisièmement, depuis que la fixation des prix par réglementation a été abandonnée, la réglementation de la *qualité* du produit a été concentrée sur les éléments des réseaux, de manière à accompagner l'émergence de la concurrence en aval.
- Enfin, sur le marché de l'électricité, il est nécessaire de mettre en place une structure réglementaire « fondamentale » et spécialisée, instituant un mécanisme qui assure instantanément l'équilibre énergétique sur le réseau de transport – la production doit satisfaire de près la demande. Cette fonction d'exploitation du réseau (SO) est complexe par nature et constitue de toute évidence une activité de monopole naturel. Plusieurs modèles de marché sont possibles, mais ils doivent tous posséder une structure réglementaire qui établisse un lien entre le courtage physique d'électricité sur les marchés (environnants, dont l'horizon temporel peut varier) et le monopole naturel fondamental. Ces structures doivent être précisément définies par la réglementation, car elles n'évoluent pas naturellement. Au fil du temps, elles se sont davantage inspirées de la philosophie du marché et sont devenues plus complexes en raison de l'approfondissement des connaissances relatives à l'économie de ces marchés. Ainsi, conformément aux projections, la réglementation disparaît au profit d'une activité de monopole naturel ; elle laisse simplement la place à un phénomène beaucoup plus compliqué qu'on ne l'imaginait probablement au début du processus de réforme en 1990. Une somme considérable de connaissances a été acquise au cours de cette période.

- En Angleterre et au pays de Galles, les nouveaux accords NETA ont remplacé, en 2001, l'ancien système du pool pour devenir la pierre angulaire du marché en gros de l'électricité. Ces nouveaux accords comportent plusieurs caractéristiques des marchés de pool mis en place ces quelques dernières années dans d'autres pays et ils ont connu un succès éclatant en dépit de quelques problèmes de jeunesse et ils constituent manifestement une amélioration par rapport au système du pool. Toutefois, la complexité et la portée des nouveaux accords, qui ont un impact sur le fonctionnement de tous les domaines du secteur de l'électricité, rendent leur compréhension difficile pour tout un chacun. Le coût du lancement des nouveaux accords a été considérable, mais les gains aussi<sup>3</sup>.

L'expérience de nombreux pays, y compris le Royaume-Uni, donne à penser que la réglementation ne disparaît pas dans les proportions initialement prévues, hormis au niveau de la réglementation des prix, et les raisons en sont tout à fait rationnelles. Cette expérience tend aussi à indiquer que la séparation de la propriété réduit la charge réglementaire nécessaire pour garantir l'accès non discriminatoire aux réseaux. Bien qu'après coup l'idée que la réglementation allait disparaître dans ce secteur puisse paraître à présent simpliste, cela ne signifie pas pour autant que la réglementation doit primer sur la concurrence. Les rapports entre la réglementation et la concurrence susciteront toujours des questions fondées. L'organisme de réglementation s'efforce-t-il de réduire le plus possible ses interventions réglementaires ? Comment le bien-fondé de nouvelles propositions réglementaires est-il évalué ? Plus précisément, les avantages et tous les coûts des réformes, y compris les coûts de transition et de transaction, supportés par le secteur privé sont-ils évalués avant de prendre les décisions en matière de réforme ? La réforme a-t-elle une assise théorique, c'est-à-dire procède-t-elle d'une refonte conceptuelle des structures du marché destinée à remédier aux problèmes décelés, ou est-elle pratique et graduelle ? Telles sont quelques-unes des questions soulevées lors du débat sur les réformes récentes et à l'étude au Royaume-Uni, ainsi que dans de récents rapports du gouvernement, notamment le rapport Atkins pour le ministère des Finances et le récent rapport sur la réglementation des services d'utilité publique rédigé par le Groupe d'étude sur l'amélioration de la réglementation. Ces questions sont examinées plus en détail dans l'analyse des questions réglementaires particulières auxquelles est essentiellement consacré le présent chapitre.

Le processus de réforme lancé au Royaume-Uni n'est pas achevé et de nouvelles réformes (comme examiné ci-après) sont à attendre. Toutes ces propositions impliqueront une réglementation plus élaborée des structures de marché et chacune d'elles s'appuie solidement sur des concepts de marché axés sur la recherche de meilleurs résultats économiques. On ne peut pas manquer d'être impressionné par la portée globale et par la cohérence conceptuelle du programme récent et futur de réforme de la réglementation. À cet égard, l'OFGEM (et le DTI) mérite de sérieux éloges. À ce titre, l'OFGEM n'est pas un organisme de réglementation interventionniste au sens traditionnel – mais c'est un organisme de réglementation activiste. Il a activement mis en œuvre un calendrier de réforme et a accompli ou proposé des interventions réglementaires importantes pour favoriser la concurrence. OFGEM n'a pas encore eu recours aux moyens mis en place par le droit de la concurrence, afin de régler les problèmes de concurrence *a posteriori*.

### **Secteur de la production – la part du gaz dans les sources d'énergie a sensiblement augmenté, ce qui a accru l'intégration avec le marché de ce combustible**

La gamme des combustibles utilisés pour la production en Angleterre et au pays de Galles a sensiblement changé depuis 1991. Jusqu'à cette date, les énergies les plus

employées étaient le charbon (70 %) et l'énergie nucléaire (20 %). Au cours des dix années qui ont suivi, la plupart des nouvelles capacités installées fonctionnaient au gaz (85 % étant des centrales à cycle combiné gaz – CCG) alors que la plupart des centrales déclassées fonctionnaient soit au charbon (63 %) soit au fioul (24 %). Environ 70 % des nouvelles capacités CCG mises en service l'ont été par des entreprises autres que National Power ou Powergen ce qui, conjugué avec les cessions de centrales, a contribué au fil du temps à un net recul de la concentration du marché dans ce secteur. Actuellement, le secteur de la production au Royaume-Uni est le moins concentré des grands pays européens.

Les centrales CCG sont généralement exploitées en chargement de base, ce qui est inhabituel par rapport à d'autres pays, car jusqu'à une date récente le gaz était relativement bon marché au Royaume-Uni en raison de la concurrence dans le secteur du gaz entre les sources d'approvisionnement situées en mer du Nord et de la libéralisation en aval. Le passage à la production par des centrales au gaz a suscité au début quelques inquiétudes sur la politique de sécurité énergétique, car on craignait que le système britannique n'acquière une dépendance excessive à l'égard du gaz. De même, on pensait que certaines distorsions du marché de gros, liées à l'existence du pool, n'orientent abusivement les choix au profit du gaz et n'accélèrent des ajustements induits dans le secteur du charbon. De ce fait, le gouvernement a mis en œuvre en octobre 1998 une politique d'« accords plus stricts » (connue sous le nom de « moratoire du gaz »). Le moratoire a été levé en novembre 2000, quand le gouvernement a estimé que les craintes qui l'avaient motivé n'étaient plus justifiées. Les paramètres économiques fondamentaux entrant dans le choix de l'énergie utilisée pour le chargement de base pourraient à l'avenir pénaliser le gaz, en raison de la baisse du prix de l'électricité entraînée par les accords NETA et de la hausse des prix du gaz due à l'intégration du marché gazier britannique dans le marché communautaire. Les implications réglementaires de ce changement éventuel sur le fonctionnement du marché du gaz sont examinées plus en détail dans la section consacrée à la réglementation des marchés du gaz.

Compte tenu des marges actuelles de la capacité de production et des autorisations accordées pour de nouvelles centrales, la sécurité de l'approvisionnement ne posera pas de problèmes majeurs au Royaume-Uni dans un avenir prévisible. Les mécanismes fondés sur le marché et la réglementation destinés à faciliter le déploiement de nouvelles capacités de production au Royaume-Uni fonctionnent bien, de toute évidence. Cela ne signifie pas pour autant que les questions de sécurité puissent être négligées lors de l'élaboration des systèmes réglementaires. Au-delà de la prochaine décennie, il conviendra de se préoccuper de la mise hors service des centrales nucléaires plus anciennes. Par ailleurs les nouvelles conditions économiques liées à l'exploitation d'unités CCG sont à prendre en considération. En outre, pendant les années 1990, époque où une importante capacité de production nouvelle a été mise en place, les prix de l'électricité en gros sont demeurés systématiquement supérieurs aux coûts pour un nouvel entrant. Dès lors, l'incitation à l'entrée créée par le marché a toujours été forte. Avec les nouveaux accords NETA, les prix de l'électricité en gros ont considérablement chuté et par conséquent, les mesures d'incitation ont faibli. La crise californienne donne clairement à entendre que les prix de l'électricité s'envolent lorsque la demande se rapproche des limites de capacité matérielle et que l'offre est insuffisante. De plus, la réaction de l'offre peut être lente en raison de la nécessité de se doter d'un nouvel investissement physique de grande ampleur. C'est pourquoi il est important de savoir si un mécanisme d'information qui devrait lisser ces cycles, avec notamment des marchés à terme qui produiraient des informations précoces sur les prix, fournira effectivement les informations adéquates sur la capacité au moment opportun.

Il y a des raisons d'espérer que les marchés fonctionneront correctement au Royaume-Uni, car ils ne subissent pas les mêmes distorsions qu'en Californie et le processus d'approbation en matière d'affectation des sols ne connaît pas de dysfonctionnement. Néanmoins, eu égard à l'expérience d'autres pays, et pas uniquement aux États-Unis, la question mérite de toute évidence d'être surveillée en permanence. L'examen récent de la politique énergétique entrepris par la Performance and Innovation Unit (PIU) a passé en revue les grandes questions de la politique énergétique, notamment la sécurité énergétique, les questions de diversité, ainsi que le rôle des marchés dans l'émission de signaux permettant d'attirer de nouveaux entrants pour la construction de capacités nouvelles. L'une des conclusions de cet examen était qu'il n'y avait aucun motif de préoccupation à très court terme dans ce domaine. Depuis, de nouveaux accords NETA se mettent en place et il conviendra d'y prêter attention pendant un certain temps, en particulier pour évaluer l'évolution des marchés à plus long terme. Ces derniers pourraient émettre des signaux d'investissement le moment venu.

### **Le réseau de transport est détenu par le secteur privé**

En Angleterre et au pays de Galles, le réseau de transport est détenu et exploité par la National Grid Company. La NGC fait partie du groupe National Grid Group et elle est cotée en Bourse. Elle n'est pas autorisée à exercer des activités en amont ou en aval dans le secteur britannique de l'électricité. La loi sur l'électricité a imposé à la NGC l'obligation de développer, d'entretenir et d'exploiter le système de transport de façon efficace, coordonnée et économique et de favoriser la concurrence dans le secteur de la production en Angleterre et au pays de Galles. La NGC doit en permettre l'accès sans discrimination à des prix réglementés. Les responsabilités de la NGC en sa qualité d'exploitant du système ont considérablement changé en raison du passage d'un marché de gros dominé par le Pool à un marché soumis aux nouveaux accords NETA ; cette question est examinée dans la section consacrée à la réglementation du marché de gros et du réseau de transport. Les systèmes écossais, anglais et gallois sont interconnectés par une ligne de 1 600 MW détenue conjointement par les services publics écossais. L'électricité est principalement acheminée vers le sud, mais les difficultés de transport que connaît le système anglais et gallois dans le North Yorkshire entravent la pleine utilisation de ce réseau. La construction d'une ligne supplémentaire dans cette région remédiera aux difficultés rencontrées. L'accès des tiers est autorisé à des conditions non-discriminatoires. Une ligne d'interconnexion directe de 2 000 MW, détenue conjointement par EDF et la NGC, relie le système au réseau français. Suite à une décision de la Commission européenne en mars 2001, un accès sera donné à d'autres producteurs européens pour vendre leur production sur le marché britannique (et *vice versa*).

L'énergie circule principalement du nord, où la production est relativement concentrée, vers le sud, où la demande est relativement concentrée. L'explication en est historique : en effet, les mines de charbon et les centrales qui consomment leur production sont situées en Angleterre et au pays de Galles. À cela s'ajoute la tendance d'implanter les nouvelles centrales au gaz près des points d'atterrissage des gazoducs, entre autres pour éviter dans certains cas d'utiliser le réseau de transport de gaz. L'efficacité sociale de ces choix d'implantation dépend beaucoup de la mesure dans laquelle les tarifs de transport tant du gaz que de l'électricité correspondent aux coûts réels. La fixation du prix du transport de l'électricité et du gaz est examinée dans les sections respectives consacrées aux questions de réglementation.

### **La concurrence dans la distribution a progressé au point que tous les tarifs de détail ont été libéralisés**

La libéralisation de la distribution pour les clients dont la demande dépassait 1 MW a commencé en 1990. Dix ans plus tard, plus de 80 % de ces clients avaient changé de fournisseur. Pour les clients dont la demande variait entre 100 kW et 1 MW, la libéralisation a été amorcée en 1994 et 6 ans plus tard, quelque 58 % de cette clientèle avaient changé de fournisseur. La concurrence est plutôt venue de distributeurs qui intervenaient hors de leur zone de desserte.

La libéralisation de la distribution pour l'ensemble des petits clients (moins de 12 000 kWh par an) a été réalisée de septembre 1998 à mai 1999. Cette catégorie représente environ 26 millions de clients et en septembre 2001, quelque 10 millions d'entre eux avaient changé de fournisseur. Depuis la libéralisation, il y a donc eu un changement rapide de fournisseur sur cette période (100 000 clients environ par semaine). Il semble possible de réaliser des économies de coûts s'élevant jusqu'à 21 % en fonction de la situation individuelle du client. C'est dans ce segment de marché qu'on remarque le plus l'activité de services multiples ; ainsi, en mars 2000, British Gas Trading (Centrica) avait attiré plus de 5.5 millions de consommateurs domestiques. Une étude réalisée par OFGEM fait voir que la majorité des clients est satisfaite du service fourni par les nouveaux fournisseurs. Environ 17 % des clients transfuges ont changé plusieurs fois de fournisseur et parmi ceux-ci 44 % sont revenus à leur fournisseur initial. Ainsi, 7.5 % seulement des consommateurs qui ont changé auraient repris leur ancien fournisseur. Il est relativement aisé de changer de fournisseur. On peut trouver sur l'Internet des tableaux comparatifs qui aident les consommateurs à faire le meilleur choix.

Le secteur de la distribution n'est, dans son ensemble, pas très concentré, car tous les fournisseurs détiennent des parts de marché égales ou inférieures à 20 % dans toute la Grande-Bretagne. Ce secteur est de nouveau très intégré à celui de la production ; en effet, les quatre plus grandes entreprises sont toutes intégrées. Cette réintégration ne suscite pas en soi d'importants problèmes de concurrence, car les marchés de la production et de la distribution, considérés séparément, sont assez concurrentiels. Dans l'ensemble, le secteur est considéré comme concurrentiel et toutes les dispositions réglementaires encore en vigueur en matière de prix de détail ont été abolies en avril 2002. La concurrence a également entraîné l'apparition d'autres tarifs, notamment un éventail plus large de tarifs bicom bustibles, des tarifs sans redevance fixe et des tarifs pour l'énergie verte.

### **Les prix ont évolué très favorablement**

Les prix réels de l'électricité ont considérablement baissé sur le long terme tant pour l'industrie que pour les ménages. Entre 1990 et 2000, les prix réels de l'électricité ont diminué de 22 % pour les ménages et de 32 % pour l'industrie. Parmi les facteurs à l'origine de cette baisse, on peut citer la chute des prix de gros due à la baisse des coûts des combustibles et à l'accroissement de la concurrence, la réduction de la taxe sur les combustibles fossiles et l'accroissement de la concurrence dans le secteur de la distribution. La concurrence a également suscité l'apparition de nouvelles formules tarifaires, notamment un éventail plus large de tarifs bicom bustibles, des tarifs sans redevance fixe et des tarifs pour l'énergie verte. L'ensemble des réglementations concernant les tarifs de distribution ont été abolies en avril 2002. Les prix britanniques sont inférieurs aux moyennes de l'UE.

### **La nouvelle structure réglementaire régie par la loi de 2000 sur les installations d'utilité publique et par la loi de 1998 sur la concurrence a introduit des changements fondamentaux**

La loi sur les installations d'utilité publique et la loi sur la concurrence modifient fondamentalement la structure réglementaire applicable au secteur de l'énergie, initialement mise en place par la loi de 1989 sur l'électricité. La loi sur les installations d'utilité publique met en œuvre, dans le secteur énergétique, les recommandations de l'Examen de 1997-98 de la réglementation des installations d'utilité publique, motivées par le fait que la structure réglementaire préexistante manquait souvent de clarté et ne tenait pas suffisamment compte des intérêts des consommateurs. La loi modifie la façon dont l'organisme de réglementation est créé, avec la fusion des autorités précédemment séparées chargées de réglementer le gaz et l'électricité, et modifie leurs objectifs et leurs pouvoirs ainsi que l'importance accordée aux intérêts des consommateurs dans la prise de décisions réglementaires. De plus, elle encourage la mise en place des accords NETA et prévoit de surcroît une séparation structurelle supplémentaire du secteur du détail aux niveaux de la distribution et la fourniture. Parmi les innovations importantes de cette législation, il faut noter que :

- L'objectif général de l'organisme de réglementation a été redéfini, le but étant désormais « de protéger les intérêts des consommateurs... de promouvoir partout où cela est justifié une concurrence effective entre les personnes... qui interviennent dans la production, le transport, la distribution ou l'approvisionnement en électricité » – alors que précédemment l'obligation était de concilier les intérêts de tous les participants du secteur. L'organisme de réglementation doit tenir compte des intérêts et des besoins particuliers des personnes handicapées, des consommateurs retraités, des malades chroniques, des consommateurs vivant en milieu rural et des consommateurs à faibles revenus. Dans la poursuite de ces objectifs, l'organisme de réglementation doit respecter les directives formulées par le ministère d'État « dans le domaine social et le domaine environnemental ». À cet égard, il faut particulièrement noter la série de mesures prises pour remédier au problème de l'achat de combustibles par les plus démunis.
- En cas de non-respect de la licence ou d'autres violations de la réglementation, des amendes, qui peuvent s'élever au plus à 10 % du chiffre d'affaires du détenteur de la licence, peuvent être infligées (auparavant, OFGEM pouvait uniquement émettre des ordres de « cesser et de s'abstenir »).
- Mise en place de mécanismes de transparence et de responsabilisation dans le processus réglementaire. En particulier, OFGEM doit publier son futur programme de travail, organiser des consultations à ce sujet et rendre compte, dans son rapport annuel, des résultats obtenus au regard dudit programme de travail. OFGEM a l'obligation de publier les raisons qui ont motivé les décisions réglementaires importantes et de consulter les parties intéressées.

OFGEM est pour l'essentiel indépendant. Officiellement, en vertu de la loi sur les services d'utilité publique, le secrétaire d'État est tenu de poursuivre les mêmes objectifs à l'égard du secteur que l'organisme de réglementation. Néanmoins, une fois que le secrétaire d'État a défini les conditions types pour les licences et que la législation secondaire, qui fixe les normes, a été élaborée et les règles formulées, OFGEM assume la responsabilité principale de l'exercice quotidien de ses compétences.

### **Les craintes que les limites entre la réglementation et les orientations politiques soient peu claires peuvent être dissipées**

La façon dont les objectifs de OFGEM sont définis – en particulier, la nécessité de tenir compte des intérêts de groupes particuliers de consommateurs et le caractère général de l'objectif d'ordre environnemental – apparaît pour certains comme une source de confusion entre la réglementation et les options politiques. Sur le plan pratique, cette crainte est excessive et peut être dissipée. Dans un monde complexe, il existe inévitablement des zones de flou entre l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre et les compétences des acteurs qui participent directement à la mise en œuvre peuvent être d'une grande utilité dans l'élaboration des politiques. OFGEM a préparé un programme d'action sociale et a organisé des consultations, comme la loi sur les services d'utilité publique l'exige ; ce programme livre une interprétation de l'objectif social et présente l'action proposée qui consiste à favoriser l'approvisionnement en énergie des plus démunis dans le contexte de la libéralisation du marché énergétique, notamment par la promotion d'innovations au niveau de la fourniture des services. Le gouvernement a entériné le plan d'action sociale de OFGEM. À cet égard, le rôle de OFGEM dépasse celui d'une simple instance de régulation économique de l'industrie et comparé aux mécanismes en vigueur dans d'autres juridictions, il peut être assimilé à une fonction « quasi politique » et constitue une intéressante innovation institutionnelle encouragée par la loi sur les services d'utilité publique.

De fait, cette loi procure un mécanisme qui supprime la confusion des responsabilités entre le gouvernement et OFGEM, réduisant ainsi l'incertitude en matière de réglementation. La loi prévoit que le secrétaire d'État donne officiellement à OFGEM des orientations concernant les objectifs sociaux et environnementaux du gouvernement et le régulateur doit en tenir compte dans la poursuite de ses objectifs. Le gouvernement a publié un projet d'orientations sociales et environnementales qui est rédigé dans des termes assez généraux. Les orientations sont forcément formulées au regard des questions dont le régulateur doit tenir compte, mais il ne s'agit pas de formuler des instructions impératives. Néanmoins, le cadre législatif offre la possibilité de « durcir » les orientations à certains égards, ce qui pourrait peut-être mieux remédier au problème de l'incertitude. Par exemple, les orientations pourraient préciser davantage les actions qui permettraient au régulateur d'atteindre les objectifs fixés. Les orientations pourraient, ce qui est peut-être plus important, définir plus précisément les actions que OFGEM ne peut pas entreprendre dans ce domaine – d'une certaine façon elles pourraient indiquer plus clairement où s'arrête l'action de OFGEM et où commence celle du gouvernement. Par exemple, les orientations pourraient chiffrer les limites envisageables de la charge financière qui pourrait être imposée aux détenteurs de licence, avant que ce fardeau ne soit considéré comme « significatif » et donc susceptible de faire l'objet d'interventions législatives spécifiques. Dans le même esprit, les orientations pourraient expliquer clairement le rôle de OFGEM par rapport aux autorités de régulation dans le domaine environnemental.

OFGEM est un organisme de réglementation indépendant et son indépendance est primordiale dans le contexte réglementaire général mis en place par la loi sur les services d'utilité publique. Bien entendu, le gouvernement est attentif au maintien de l'indépendance de OFGEM et hésite à aller « trop loin » dans la spécificité des orientations. Il convient à cet égard de trouver le juste milieu, car les orientations abordent des questions qui se trouvent à la limite de la réglementation et de la politique. Sur le plan théorique, des arguments de poids plaident en faveur de la nécessité de préserver l'indépendance du régulateur au sein du domaine traditionnel de la réglementation



sectorielle ; toutefois, ces arguments perdront, par la force des choses, progressivement de leur poids à mesure que le caractère politique d'une question s'amplifiera. Par conséquent, lorsque les orientations s'intéressent à des questions quasi politiques, le gouvernement peut se permettre de moins se préoccuper de la formulation précise de ces orientations.

**1. Le secrétaire d'État est encouragé à se servir des orientations sociales et environnementales destinées à OFGEM pour réduire fortement le degré d'incertitude causée par l'attribution à OFGEM d'objectifs sociaux et environnementaux généraux. Les orientations devraient définir plus précisément les limites des pouvoirs discrétionnaires de OFGEM dans ce domaine.**

*La procédure de recours pourrait être améliorée à la marge*

Les décisions de sanction prises par OFGEM en vertu de la loi sur la concurrence à l'encontre des détenteurs de licence sont susceptibles d'un recours devant la Commission de la concurrence (CC), qui tient lieu de juridiction, tandis que les recours contre les décisions prises en vertu des lois sur le gaz et l'électricité sont introduits auprès de la Haute Cour (High Court). Les décisions afférentes à des modifications, sur décision de OFGEM, des conditions d'octroi de licence sont portées devant la Commission de la concurrence, s'il y a litige à propos de ces modifications. Le secrétaire d'État a également un rôle à jouer dans ce processus. Le recours devant la CC est décrit dans le langage courant de l'industrie comme une option « maximaliste », car l'examen ne sera pas nécessairement limité aux points de désaccord. Il sera demandé à la CC de considérer d'emblée si l'absence de la condition contestée serait contraire à l'intérêt public, même si la question litigieuse entre OFGEM et le titulaire est mineure. L'absence d'un mécanisme adéquat d'examen sur le fond est un problème qui a été considéré par le Groupe de travail sur l'amélioration de la réglementation, dans son rapport sur les « régulateurs économiques », comme un problème justifiant un examen plus approfondi. Le gouvernement a répondu sur ce point qu'il était très réticent à mettre en place une procédure de recours « rapide et facile » contre des éléments individuels d'une intervention sur les prix, étant donné que de telles décisions réglementaires comportaient un « ensemble contextuel » de questions. La crainte est que des recours sélectifs permettraient aux détenteurs de licence d'« influencer de façon irréversible » le processus réglementaire en introduisant un recours contre les éléments sévères d'une décision mais en acceptant les éléments cléments. Néanmoins, le gouvernement a admis qu'il était important d'examiner régulièrement cette question et a déclaré qu'il étudierait plus loin les arguments en faveur d'une amélioration. À cet égard, il convient également de préciser que la composition de OFGEM couvre un large éventail de spécialisations et qu'une structure de recours pourrait moins s'imposer que dans le cas d'un simple organisme de réglementation. Il n'empêche que les responsables politiques peuvent se demander si la structure de recours telle qu'elle est actuellement pourrait être améliorée.

L'approche informelle (c'est-à-dire l'absence de formalités légales strictes) de l'administration britannique comporte de grands avantages et il ne serait pas souhaitable d'imposer à OFGEM une procédure d'analyse des avantages inconsidérément legaliste. En particulier, il ne conviendrait pas de déplacer le lieu du processus décisionnel, de prévoir des délais importants ou de créer des possibilités de manipulation. En revanche, il serait souhaitable de disposer d'un mécanisme d'analyse rapide et ciblé, afin de régler les litiges, entre OFGEM et les détenteurs de licence, qui se limitent à un point précis, sans qu'il soit nécessaire que la Commission de la concurrence réexamine l'affaire dans tous ses éléments, si ce mode de règlement peut être appliqué de manière à éviter de « décontextualiser » la

question, comme l'a expliqué le gouvernement. Une possibilité serait que OFGEM désigne un groupe d'experts externes réputés qui examinerait l'objet du litige, avant que OFGEM ne rende sa décision officielle. OFGEM tiendrait compte de l'avis des experts lors de ses délibérations et il devrait justifier valablement une décision qui s'en écarte, quoiqu'il ne soit pas lié par ledit avis. Étant donné que OFGEM tiendrait compte de l'avis des experts dans sa décision finale, il pourrait examiner tous les éléments contextuels contraires, et si les circonstances s'y prêtent, justifier son désaccord avec l'avis du groupe d'experts auquel cas l'avis serait rendu public en même temps que la décision de OFGEM. Ce mécanisme ne supprimerait pas nécessairement la possibilité de s'adresser à la Commission de la concurrence, si le détenteur de licence voulait malgré tout contester une proposition de modification d'une condition d'octroi, mais il réduirait la probabilité de recours à cette commission.

**2. OFGEM devrait envisager la création d'un groupe d'experts qui tiendrait lieu de mécanisme informel d'examen interne des qualifications. Il serait demandé au groupe d'experts de rendre un avis sur les questions contestées concernant les modifications apportées aux licences et OFGEM s'engagerait à tenir compte de l'avis des experts et à le publier avec sa décision finale ou sa proposition.**

*L'interface entre la réglementation et le droit de la concurrence a suscité un vaste débat*

La loi de 1998 sur la concurrence instaure un droit moderne de la concurrence, fondé sur le principe de l'interdiction et elle complète la structure qui assure une compétence non exclusive, en matière de surveillance du respect des interdictions prévues par le droit de la concurrence, à l'OFT et aux régulateurs du secteur. Dans le secteur de l'énergie, OFGEM aura les mêmes pouvoirs coercitifs que l'OFT et il prendra généralement l'initiative dans les affaires de concurrence liées au secteur de l'énergie. Ces compétences comprennent la capacité de conduire des investigations, la prise et la mise en œuvre de décisions et la formulation d'exemptions. S'agissant des fusions proposées dans le secteur du gaz et de l'électricité, l'OFT consultera OFGEM avant de conseiller le secrétaire d'État sur l'opportunité de soumettre la proposition de fusion à la Commission de la concurrence.

L'OFT demeure le « principal gardien » de la loi sur la concurrence, c'est donc lui qui assume la responsabilité de la cohérence générale du respect du droit de la concurrence par tous les organismes compétents. Dès lors, l'OFT préside le groupe de travail sur la concurrence qui joue le rôle de coordinateur entre l'OFT et les organismes de réglementation. Il est important de signaler que la compétence du groupe de travail sur la concurrence est limitée à une tâche de coordination dans des affaires de concurrence précises. Il n'a pas formellement le rôle d'examiner l'opportunité réglementaire et de décider si un organisme de réglementation doit réagir à une préoccupation générale sur les conséquences de la concurrence dans un secteur en utilisant un instrument réglementaire *ex ante* ou en appliquant le droit de la concurrence *ex post*, si un cas réel se présente par la suite. Ce choix incombe à OFGEM plutôt qu'à l'OFT. OFGEM est tenu d'avoir recours de préférence à une solution inspirée par le droit de la concurrence, plutôt qu'à une solution réglementaire, lorsque la première solution est jugée appropriée – à ce jour, OFGEM n'a pas fait usage de ses pouvoirs d'interdiction que lui confère la loi sur la concurrence. Toute consultation sur ces questions entre l'OFT et OFGEM a en général un caractère informel et privé. Les divergences de vues sur ces questions sont venues sur la place publique quand l'OFT a été invité par la Commission de la concurrence à contribuer à l'enquête de référence pour un litige sur des conditions de licence. Ce mécanisme pourrait être amélioré.

Ce problème disparaîtrait si tous les organismes sectoriels de régulation étaient fusionnés au sein de l'OFT, mais l'on considère volontiers qu'une évolution aussi radicale serait prématurée au Royaume-Uni, même si l'on s'accorde à considérer une telle issue comme théoriquement souhaitable. À ce stade, il serait souhaitable que l'avis de l'OFT sur les avantages des nouvelles interventions réglementaires ou du retrait de la réglementation antérieure passe dans le domaine public dans des circonstances moins litigieuses que cela n'a été le cas jusqu'à présent. Ce serait un prolongement du rôle de l'OFT en tant que défenseur de la concurrence, qui serait conforme aux pratiques mises en œuvre dans certains autres pays, où l'organisme de réglementation est tenu de consulter l'autorité compétente en matière de concurrence pour ces cas limites. En même temps, il convient de préserver les avantages du caractère informel du système britannique. Il ne serait donc pas souhaitable de donner à l'OFT un certain droit de regard sur les décisions de OFGEM ; l'objectif devrait plutôt être d'améliorer la transparence. Un moyen possible d'y arriver passe par le mécanisme de consultation par lequel OFGEM décide s'il faut réagir à une préoccupation générale ayant trait aux conséquences de la concurrence dans un secteur par un instrument réglementaire *ex ante* ou par une solution *ex post* inspirée du droit de la concurrence, si des cas se présentent effectivement *a posteriori*. OFGEM consulte l'OFT mais de surcroît celui-ci pourrait préparer et faire connaître son avis. OFGEM devrait tenir compte de l'avis de l'OFT dans sa décision finale. Une initiative complémentaire possible à cet égard serait que la DGFT fasse partie du groupe d'experts externes de OFGEM, si ce groupe était créé en vertu de la recommandation 2.

**3. OFGEM devrait continuer de consulter l'OFT sur les questions réglementaires à la marge sur l'opportunité du recours soit à une solution réglementaire soit à une solution induite par la loi sur la concurrence pour remédier aux problèmes de concurrence ressentis. L'OFT devrait envisager de publier son avis, dont OFGEM tiendrait dûment compte dans sa décision finale en l'espèce.**

*La consultation des entreprises du secteur est multiforme et pourrait être améliorée par des pratiques d'évaluation de l'impact réglementaire*

Le groupe de travail sur l'amélioration de la réglementation estime que OFGEM satisfait déjà à ses recommandations à de nombreux égards. Un domaine d'amélioration possible est celui de la consultation. OFGEM doit continuer d'organiser de vastes consultations, mais doit réduire la charge qui pèse sur les participants et s'efforcer de cerner au préalable les intérêts de ces derniers. Il devrait notamment procéder à une analyse coûts-avantages dans le cadre d'une évaluation de l'impact réglementaire telle qu'elle est décrite et recommandée au chapitre 2. Il s'agirait d'identifier les coûts et les avantages, pour autant que cela soit réalisable dans la pratique, et d'évaluer les coûts de transition et de transactions causés par les nouvelles propositions. Actuellement, OFGEM n'est pas tenu de préparer une analyse d'impact réglementaire pour les nouvelles propositions de réglementations. Or, cette absence d'obligation n'a pas de raison d'être ; en effet, il y a d'excellentes raisons théoriques pour que OFGEM y soit tenu, puisqu'il agit sous la responsabilité déléguée du gouvernement, qui a choisi de respecter les règles d'analyse d'impact réglementaire. Des recommandations analogues ont été formulées dans le rapport Atkins pour le ministère des Finances et dans l'examen de la politique énergétique réalisé par la PIU. Il semble que OFGEM ait reconnu la nécessité de réaliser une évaluation claire des incidences des propositions importantes et, tenant compte de la réponse du gouvernement au rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la réglementation, il met au point une forme d'étude d'impact qui devrait être mise en œuvre au début du second semestre de 2002 et qui sera inscrite dans son plan d'activités de 2002.

**4. OFGEM devrait mettre en œuvre les recommandations en matière de consultation formulées par le groupe de travail sur l'amélioration de la réglementation. OFGEM devrait préparer et publier une analyse d'impact réglementaire pour les nouvelles propositions de réglementation et l'utiliser comme mécanisme pour améliorer son processus de consultation.**

**Les réformes récentes et en projet dans le secteur de l'électricité ont été profondes**

Les difficultés réglementaires dans le secteur de l'électricité sont nombreuses et comme il n'est pas possible de les examiner toutes, nous nous limiterons aux principaux domaines suivants sur lesquels les efforts de réforme se sont essentiellement portés et portent toujours : le marché de gros et l'exploitation du réseau, la réglementation du transport (pour lequel le système RPI-X, devenu le système « type », a été créé) et certains aspects de la réglementation des prix de l'approvisionnement final. Chacun de ces domaines est examiné séparément ci-après.

**Le marché de l'électricité en gros, précédemment organisé en pool, présentait de graves insuffisances**

L'exploitation du marché de l'électricité en gros en Angleterre et au pays de Galles a été profondément restructurée en mars 2001 avec l'entrée en vigueur des nouveaux accords de courtage d'électricité NETA. Pour comprendre les difficultés réglementaires auxquelles les accords NETA devaient remédier, il est nécessaire de rappeler les accords du pool qui avaient cours avant cette date.

Un pool de l'électricité a été créé en 1990 pour assurer le courtage physique de l'électricité en gros entre les producteurs et les acheteurs. La participation au pool était obligatoire : pour produire de l'électricité, les producteurs devaient vendre leur électricité au pool et les grossistes, y compris les distributeurs, devaient s'approvisionner auprès du pool<sup>4</sup>. Le pool était exploité par la NGC, qui établissait un lien direct entre le courtage, la répartition de la production et l'équilibrage du système de transport, la NGC intervenant à la fois en tant qu'opérateur du réseau de transport et opérateur du marché en pool. Les producteurs proposaient leur production au pool et celle-ci était répartie en fonction de la demande prévue, par ordre de mérite (la moins chère d'abord)<sup>5</sup>. Le pool fonctionnait selon un système de prix unique, le prix du producteur le plus cher de chaque période déterminant le prix marginal du système, sur lequel était basé le prix du pool reçu ou payé par tous les participants du marché de gros. Les producteurs percevaient en outre une prime de capacité, qui augmentait quand la capacité disponible diminuait et inversement. Elle était destinée à garantir la disponibilité d'une capacité de production suffisante pour satisfaire les demandes de pointe inattendues ou aux défaillances des producteurs, mais de fait, le mécanisme des primes de capacité avait tendance à être faussé par des défauts de conception du système et par les spéculations des producteurs, si bien qu'il n'a pas systématiquement contribué à atteindre l'objectif visé. Les acheteurs auprès du pool acquittaient également une prime supplémentaire couvrant les coûts de fonctionnement du marché et d'équilibrage du réseau supportés par la NGC.

Les règles du pool qui présidaient au fonctionnement du marché de gros, concernant notamment les procédures d'appels d'offres et le mécanisme des primes de capacité, étaient déterminées par les membres de ce pool de l'électricité, producteurs et fournisseurs. Les droits de vote étaient répartis à parts égales en fonction des parts de marché de chaque côté du marché. Les modifications de ces règles devaient être approuvées par les membres représentant au moins 65 % des voix ; par conséquent, il était difficile de modifier les règles

du pool, lorsque les modifications étaient jugées contraires aux intérêts de grands acteurs du marché. L'organisme de réglementation ne pouvait pas proposer des modifications de sa propre initiative. Dans ces conditions, le pool fonctionnait dans une large mesure comme une structure de gestion autorégulée. Le gouvernement ne pouvait imposer une modification des procédures que s'il était disposé à modifier la structure même.

L'électricité est un marché « difficile » en raison de ses caractéristiques physiques : elle ne peut pas être stockée en grandes quantités et l'offre doit suivre étroitement une demande volatile, pour maintenir la stabilité du système. À court terme, la demande est très peu élastique par rapport au prix et l'offre devient très peu élastique par rapport aux prix lorsqu'on s'approche des limites de capacité physique. Par conséquent, les prix de l'électricité en gros ont tendance à être volatils et peuvent atteindre des niveaux extraordinairement élevés, lorsque l'offre est réduite. Dans ces conditions, à tout instant, une petite partie seulement de la capacité totale de production se situera à la marge ou proche de ce niveau, c'est-à-dire qu'elle produira de l'énergie pour satisfaire la demande résiduelle ou marginale. De plus, les producteurs connaissent très bien le marché et les structures de coûts de leurs concurrents. Cela signifie que les marchés de l'électricité en gros sont sujets aux problèmes découlant du pouvoir des producteurs marginaux sur le marché, même lorsque les mesures habituelles en matière de concentration laisseraient supposer un niveau considérable de concurrence. Dans le cas du pool, les producteurs ont pu apprendre à s'engager dans une stratégie d'offre concertée tacite permettant de ne pas mettre des capacités sur le marché et dans certaines circonstances de faire monter les prix du pool et les paiements au titre de la prime de capacité. La structure de prix unique du pool a rendu de telles stratégies plus profitables, car l'ensemble de la production bénéficiait des prix plus élevés ainsi obtenus.

Pendant les années qui ont suivi la restructuration initiale et la création du pool, plusieurs questions relatives à la concurrence et à la réglementation se sont posées sur le marché de gros du fait que les prix n'étaient pas compatibles avec un marché concurrentiel car ils étaient systématiquement supérieurs aux coûts d'entrée. Au fil du temps, un certain nombre de mesures réglementaires ont été prises dans lesquelles l'autorité de régulation a tenté soit (le plus souvent sans succès) d'amener les membres du pool à adopter des modifications des règles qui limiteraient les difficultés soit (avec un peu plus de succès) d'insuffler davantage de concurrence sur le marché suite à des cessions de capacités de production acceptées par les entreprises dominantes. Toutefois, malgré certains progrès, en 1997 il a été décidé que seule une refonte des mécanismes de transactions de gros permettrait de répondre aux problèmes de fond. Cela tenait principalement au fait que le système d'autorégulation du pool s'était révélé incapable de répondre à l'intérêt public général tel que déterminé par les pouvoirs publics. Les travaux ont donc débuté sur l'élaboration des accords NETA.

### ***La controverse autour de l'exigence de s'abstenir de toute pratique commerciale abusive (MALC) a finalement été résolue***

Au cours de l'hiver 1998 et en 1999, des hausses brutales et importantes des prix sont intervenues alors que le pool était toujours en fonctionnement, et l'autorité de régulation (Offer) a proposé fin 1999 de modifier les licences d'exploitation des huit plus grands producteurs d'Angleterre et du pays de Galles, afin d'interdire les comportements donnant lieu à un abus de pouvoir de marché substantiel ou une manipulation des règles du marché en raison d'une rétention de capacité, de l'application de stratégies lors de la remise

d'offres, ou de l'exploitation de règles complexes. C'est ce que l'on a appelé l'exigence de s'abstenir de toute pratique commerciale abusive (MALC). Deux titulaires d'une licence ont refusé la modification proposée et l'affaire a été renvoyée devant la Commission de la concurrence pour qu'elle détermine si le maintien des licences sans l'exigence MALC était contraire à l'intérêt de la collectivité. En particulier, il s'agissait de savoir si en l'absence de la condition proposée dans les licences les producteurs pourraient augmenter les prix de l'électricité de façon systématique et rémunératrice au-dessus de leurs niveaux concurrentiels. La Commission a estimé qu'il existait effectivement un dysfonctionnement sur le marché. Les prix étaient sensiblement supérieurs au niveau concurrentiel – tel que celui-ci était déterminé par les estimations des coûts des nouveaux arrivants.

Pour l'un des producteurs, la Commission de la concurrence a constaté qu'il existait un risque de manipulation des règles du marché d'une façon qui pourrait être subordonnée à l'exigence d'abstention de toute pratique commerciale abusive. Néanmoins, la Commission de la concurrence n'a pas constaté que l'absence de ladite exigence serait contraire à l'intérêt général. Premièrement, la Commission a jugé que le problème allait vraisemblablement disparaître avec les accords NETA, dont certains éléments étaient spécifiquement conçus pour résoudre la difficulté. Néanmoins, la Commission a pris garde de ne pas exclure la possibilité que cette appréciation s'avère par la suite inexacte à la lumière de l'expérience acquise avec les nouveaux accords. Deuxièmement, la CC a jugé préférable de laisser le marché se développer dans le contexte des nouveaux accords de courtage d'électricité sans y ajouter l'incertitude qu'une telle interdiction aurait engendrée, c'est-à-dire l'incertitude liée à la distinction entre un comportement acceptable et un comportement abusif, qui pourrait décourager un comportement concurrentiel normal. La proposition concernant l'exigence de s'abstenir de toute pratique commerciale abusive et la constatation par la CC que le marché doit être autorisé à fonctionner et que les problèmes (s'il y en a) doivent être réglés *a posteriori*, y compris, éventuellement, en vertu du droit de la concurrence, est un exemple du type de questions, signalées précédemment dans le présent rapport, concernant l'interface entre la réglementation et le droit de la concurrence.

À la demande de la CC, l'OFT lui a présenté son point de vue sur l'exigence imposée au détenteur de licence de s'abstenir de toute pratique commerciale illicite, comme l'ont fait les agents du ministère du Commerce et de l'Industrie, chargés de la politique énergétique et de la concurrence. En résumé, le point de vue de l'OFT rejoignait celui exprimé par la CC dans ses conclusions ; il manifestait notamment sa préférence pour une évaluation de l'applicabilité du droit de la concurrence, si des problèmes se posaient effectivement. Cette position a malheureusement causé une tension considérable entre l'OFT et OFGEM. Une partie de cette tension est peut-être due à l'absence d'une structure permettant à l'OFT de participer à ces questions préliminaires, comme préconisé dans la recommandation 3.

Pendant l'examen de l'affaire par la CC, OFGEM a fait savoir qu'à son avis, il serait nécessaire de continuer d'appliquer l'exigence de s'abstenir de toute pratique commerciale abusive après l'entrée en vigueur des nouveaux accords de courtage d'électricité tant qu'une solution induite par la loi sur la concurrence était jugée inadéquate. Par conséquent, OFGEM a laissé entendre que, sous réserve de la décision de la Commission de la concurrence dans l'affaire, il proposerait au secrétaire d'État d'inclure ladite exigence dans les conditions standard d'octroi de licence de tous les producteurs dans les nouveaux accords de courtage, en exerçant les nouveaux pouvoirs conférés par la loi sur les services d'utilité publique pour modifier les conditions standard d'octroi de licence sans le consentement des titulaires de licence.

Il convient de rappeler quelques points spécifiques, propres à ce cas particulier, se rapportant au choix d'une solution réglementaire *ex ante*, par opposition à une solution *ex post*, notamment par l'application du droit de la concurrence aux problèmes de pouvoir de marché dans le secteur de l'électricité. Premièrement, à l'époque, la nouvelle loi britannique sur la concurrence n'avait pas encore été expérimentée et il existait un doute réel sur son applicabilité en l'absence d'une réelle jurisprudence portant sur le pouvoir sur le marché de l'électricité. Le cas particulier des marchés de l'électricité soulève des problèmes conceptuels complexes liés à la durée des marchés et l'occupation d'une position dominante dans le temps. De plus, il faudrait peut-être un certain temps avant d'obtenir une solution par l'application à un litige de la loi sur la concurrence. Il n'était donc pas déraisonnable pour OFGEM d'opter pour une solution réglementaire, si le problème était suffisamment sérieux.

Comme OFGEM l'a laissé présager aux audiences de la CC, le secrétaire d'État a proposé par la suite d'ajouter une condition standard d'octroi de licence pour les producteurs soumis aux nouveaux accords de courtage d'électricité, formulée sensiblement dans les mêmes termes que l'exigence de s'abstenir de toute pratique commerciale abusive, en dépit de la décision de la CC. À cet égard, il est primordial de savoir si, malgré les améliorations qu'ils apportent par rapport au pool et les autres améliorations qui seront possibles grâce à des changements ultérieurs des règles, les nouveaux accords de courtage d'électricité seront encore aussi vulnérables aux manipulations découlant du pouvoir de marché par rapport à d'autres marchés et si l'importance de cette vulnérabilité sera telle que les solutions à ces problèmes éventuels, prévues par la loi sur la concurrence, ne seront pas jugées suffisantes. Pour l'essentiel, cette question relève d'un arbitrage entre d'une part, la probabilité et la gravité des problèmes éventuels de pratiques abusives sur le marché et d'autre part, de l'efficacité de la solution réglementaire.

Le groupe de travail sur l'amélioration de la réglementation (voir BRTF, 2001) a désapprouvé ce cas de figure, donnant à entendre que l'imposition d'une condition d'octroi de licence dans ces circonstances, en dépit de la décision de la CC, minait le statut et la confiance dans la procédure de recours et donc dans le processus réglementaire même. Le groupe de travail a proposé d'encourager l'élaboration de la politique dans ce domaine et a affirmé qu'il serait souhaitable que les procédures de recours et de réexamen soient définitives.

D'autres mesures ont été prises en 2001 par le secrétaire d'État et par OFGEM pour modifier les conditions d'octroi, mais en janvier 2002 le ministère du Commerce et de l'Industrie a annoncé que les ministres avaient décidé de ne pas mener à terme la modification récemment proposée concernant les licences. À l'époque, les nouveaux accords de courtage d'électricité, entrés en vigueur 10 mois plus tôt, se révélaient efficaces. Toutefois, il fut précisé que le ministère du Commerce et de l'Industrie, ainsi que OFGEM examineraient périodiquement la question et que la licence révisée pourrait être mise en œuvre à une date ultérieure, si des comportements inacceptables le justifiaient. S'il s'avérait que ces comportements soulevaient des difficultés par la suite et si la révision des conditions d'octroi de licence était imposée pour remédier préventivement à de tels comportements, OFGEM aurait également le loisir d'envisager de recourir aux pouvoirs que lui confère la loi sur la concurrence pour tenter de sanctionner les comportements déjà observés. Il pourrait être souhaitable de développer la jurisprudence liée à la loi sur la concurrence dans ce domaine.

### ***Les nouveaux accords NETA de courtage d'électricité ont complètement remodelé le marché de gros***

Avant les pics de prix des hivers 1998 et 1999, les décideurs étaient tellement mécontents du pool et de la rigidité de sa structure de gestion que le gouvernement a demandé à l'Offer, fin 1997, d'étudier la possibilité d'autres arrangements. C'est ce qui a conduit finalement aux nouveaux accords NETA. D'après les conclusions du premier rapport remis par l'Offer en juillet 1998, la procédure de fixation des prix au sein du pool était trop complexe et les prix ne reflétaient pas les coûts, le pool ne récompensait pas comme il le devait les centrales souples qui pouvaient rapidement adapter leur production, les marchés dérivés pour les contrats à moyen et long terme manquaient de liquidités et les interactions croissantes entre les marchés du gaz et de l'électricité pouvaient s'avérer inefficaces dans les cadres existants du marché. En fait, il a été considéré que les règles du pool étaient imparfaites par nature et qu'elles engendraient des problèmes liés au pouvoir sur le marché même lorsque les ratios de concentration étaient faibles ; une réduction supplémentaire de la concentration ne résoudrait pas forcément le problème, puisque le pouvoir sur le marché irait toujours au petit nombre de producteurs assurant l'offre à la marge.

L'Offer et ensuite OFGEM ont mis au point les nouveaux accords de courtage d'électricité sur une période de plus de deux ans en collaboration avec le secteur et le ministère du Commerce et de l'Industrie. L'élément clé de la réforme est que le courtage physique de l'électricité ne se fait plus par l'intermédiaire d'un pool centralisé. Le courtage physique direct a plutôt lieu sur des marchés bilatéraux, qui ne sont pas placés sous le contrôle de l'opérateur du système, et les prix sont directement négociés entre acheteur et vendeur. Il existe une série de marchés de contrats à terme et de marchés au comptant et à terme sous la forme de bourses d'énergie. Comme sur tout marché normal de produit, il n'y a pas de prix unique à un moment donné pour la fourniture d'électricité. Les primes de capacité versées aux producteurs dans le système du pool centralisé ont été abolies. Dès lors, sur ces marchés par contrats, les stratégies de rétention de capacité qui avaient fait grimper les prix au sein du pool sont beaucoup moins efficaces.

Les nouveaux accords de courtage d'électricité établissent un lien entre les marchés des contrats bilatéraux environnants et la fonction d'équilibrage du monopole naturel principal que la NGC assume en tant qu'opérateur du système, dans le but d'équilibrer le système de transport. Les nouveaux accords sont complexes, mais il s'agit d'une conception réglementaire cohérente et élégante. Ils fonctionnent comme suit. Les contrats conclus sur les marchés bilatéraux sont portés à la connaissance de la NGC, en sa qualité d'opérateur du système, à la clôture du marché des contrats, 3 heures et demie avant le temps réel. Si la production couverte par les contrats est inférieure à la demande prévue, la NGC « achète » de l'électricité pour combler l'écart, tandis que si la production contractée est supérieure à la demande prévue, la NGC « vend » de l'électricité pour absorber l'excédent ; ces transactions ont lieu pendant la période de 3 heures et demie suivante, dans le cadre d'un mécanisme d'équilibrage. La NGC dispose également de contrats de service d'équilibrage, auxquels elle peut avoir recours en complément des soumissions et des offres. Les opérations d'achat et de vente se font avec les participants sur le marché afin qu'ils génèrent ou consomment plus ou moins d'électricité que prévu dans les contrats conclus sur les marchés bilatéraux. En temps réel, les producteurs procèdent eux-mêmes à la répartition en fonction de leurs positions contractuelles liées aux opérations bilatérales et des offres ou soumissions acceptées au sein du mécanisme d'équilibre. Après le temps réel, le règlement commence. Les insuffisances de production ou les surplus de consommation du côté de la demande par rapport aux



conditions des contrats conclus sont acquittés dans le système au prix moyen auquel la NGC a acheté l'électricité (SBP – System Buy Price ou prix d'achat du système) dans le cadre du mécanisme d'équilibrage. Les surplus de production ou la sous-utilisation du côté de la demande par rapport aux conditions des contrats conclus seront acquittés au système au prix moyen auquel la NGC a vendu l'électricité dans le cadre du mécanisme d'équilibrage (prix SSP). Le SBP est en général supérieur au SSP.

Plusieurs points importants sont à noter concernant la façon dont fonctionnent les accords NETA, qui pour beaucoup constituent une amélioration par rapport au pool, mais qui pour certains peuvent encore être améliorés.

- Les possibilités de participation des acteurs tant du côté de l'offre que de la demande dans le cadre des nouveaux accords sont réelles, ce qui augmentera l'élasticité des prix de la demande et réduira le pouvoir de marché des producteurs.
- Tous les marchés fonctionnent par enchères, ce qui réduit la rentabilité et accroît le coût des tentatives de spéculation sur le système par des stratégies de retrait de capacité, qui constituaient un problème dans le système du pool. Les producteurs doivent sérieusement négocier leurs prix, puisqu'il n'est plus possible d'assurer la répartition sans présenter d'offre au sein du pool<sup>6</sup>. (Certains producteurs « débordent » dans le système et reçoivent un paiement forfaitaire pour ce déséquilibre au prix de vente du système.)
- Dans le système de règlement, les prix forfaitaires incitent fortement les producteurs à produire en conformité avec les contrats conclus et notifiés et les acteurs du côté de la demande à conclure des contrats pour un volume proche de la consommation prévue.
- Les doubles prix forfaitaires ont pour conséquence que le système incite les participants à faire en sorte que leur position physique corresponde à leur position contractuelle. Du point de vue du système, une production non prévisible entraîne en général une augmentation des coûts d'équilibrage du système, lorsque l'opérateur du système doit prendre une mesure compensatrice d'équilibrage. Dans le contexte des nouveaux accords de courtage d'électricité, ces coûts d'équilibrage de l'électricité sont répercutés sur les participants qui les ont occasionnés, au lieu d'être répartis entre tous les utilisateurs *via* les redevances supplémentaires perçues par le pool. De ce fait, comparé au système du pool, les nouveaux accords pénalisent une production peu stable qui a des difficultés à maintenir des niveaux proches de ceux définis dans les contrats. Or, la production des énergies renouvelables, notamment l'énergie éolienne, présente un taux d'imprévisibilité relativement élevé. Selon un rapport de la PIU, il semblerait que le degré de dissuasion qu'introduisent les accords NETA vis-à-vis de ce type de production (qui est fonction de l'écart entre le SBP et le SSP) soit excessif par rapport à la hausse effective des coûts d'équilibrage qu'impose au système ce type de production. En conséquence, le mécanisme des accords NETA va à l'encontre de l'objectif des pouvoirs publics qui est d'accroître la part des énergies renouvelables dans la production de 10 % d'ici 2010. La position des producteurs ayant recours à des énergies renouvelables pourrait être améliorée grâce à des mesures faisant appel au marché, comme le regroupement avec d'autres producteurs. Des mesures sont prises pour favoriser de tels regroupements, mais cela implique néanmoins des coûts de transaction supplémentaires, et la période de clôture avant le temps réel sera ramenée à une heure, ce qui réduira aussi les risques de déséquilibres. L'Unité de performance et d'innovation a recommandé que OFGEM mette au point des mesures provisoires de mise en œuvre dès janvier 2003, afin de contourner les difficultés spécifiques auxquelles les énergies renouvelables se heurtent

dans le contexte des dispositions actuelles, si les mesures actuelles (promotion de la consolidation et réduction possible du temps de clôture) ne réussissent pas à aider les petits producteurs. Il se peut également que le ministère du Commerce et de l'Industrie doive envisager des solutions législatives. Un défi constaté par Currie (2000) est d'encourager la production des énergies renouvelables en général, notamment grâce à des mécanismes comme la taxe sur le changement climatique, mais aussi d'encourager plus spécifiquement la production fiable d'énergie renouvelable – c'est pourquoi il n'est pas favorable à un prix forfaitaire unique pour la production des énergies renouvelables. En effet, il a tout à fait raison de distinguer deux objectifs. La théorie habituelle de « comptage » prévoit qu'il faut nécessairement disposer de plus d'un instrument. Ainsi, l'abolition totale du double prix forfaitaire pour les énergies renouvelables favoriserait cette forme d'énergie, mais les mesures d'incitation à la fiabilité et à la consolidation seraient perdues.

**5. Si, après la mise en œuvre des propositions actuelles qui pourraient réduire le risque de déséquilibre, les facteurs dissuasifs liés aux doubles prix de règlement du déséquilibre énergétique dans le cadre des nouveaux accords de courtage d'électricité restent excessifs pour la production des énergies renouvelables, il ne serait pourtant pas souhaitable de les supprimer complètement.** Il serait préférable d'intégrer une mesure incitative généralisée d'ampleur adéquate pour atteindre les objectifs du gouvernement en matière d'énergies renouvelables et de conserver une mesure incitative pour favoriser la prévisibilité des producteurs d'énergies renouvelables à la marge, qui tienne compte du coût de l'imprévisibilité, par exemple une réduction (mais pas la suppression) des doubles prix forfaitaires pour les énergies renouvelables. Ces mesures sont souhaitables pour assurer le développement d'énergies renouvelables qui n'occasionneront pas des coûts d'équilibrage élevés pour le système, quand elles représenteront une part importante de la capacité de production.

À la différence du regroupement entre producteurs, il n'est pas possible pour un grand producteur (de plus de 100 MW) et pour un client d'avoir recours à un contrat bilatéral pour obtenir une consolidation, de manière à contourner le système de règlement en agrégeant les déséquilibres pour les compenser<sup>7</sup>. La consolidation horizontale est permise (comme expliqué plus haut), mais pas la consolidation verticale. En pratique, le système de règlement pénalise (« taxe ») les contrats d'équilibrage bilatéraux, que pourrait conclure un producteur pour suivre la charge imprévisible d'un consommateur en temps réel, ou entre un producteur dont la production est imprévisible et un client dont la demande est très flexible. La « taxe » est la différence entre le SBP et le SSP appliqué à toute variation de la production ou de la consommation dans le cadre d'un tel contrat vertical par opposition aux notifications à la clôture du marché. À cet égard, on peut faire un certain rapprochement avec les inquiétudes susvisées concernant le facteur excessivement dissuasif à l'égard de la production des énergies renouvelables, dû à l'écart entre le prix d'achat du système et le prix de vente du système. En d'autres termes, il n'est pas facile de savoir pourquoi la consolidation entre des producteurs doit absolument être encouragée, alors que la consolidation entre un producteur et un client doit par nature être découragée. Néanmoins, il y a plusieurs raisons pour lesquelles les accords NETA excluaient au départ cette possibilité. Premièrement, on estimait de façon empirique que le fait d'autoriser que de tels contrats soient compensés par le système de règlement pourrait avoir des effets négatifs sur la concurrence sur certains marchés. Ces évaluations empiriques peuvent maintenant être mieux cernées avec l'expérience pratique acquise dans le fonctionnement des accords NETA. Une deuxième raison est que les redevances actuelles pour le recours

aux services d'équilibrage et pour le transport ne répercute pas de façon adéquate les coûts des pertes de transport et des contraintes sur les producteurs qui en sont la cause et que des contrats bilatéraux d'équilibrage qui ne tiennent pas compte de ces coûts pourraient être inefficients. Ce dernier argument est sans appel pour ce qui est du système actuel, mais si la redevance de transport était réformée comme il convient, cette crainte pourrait ne plus être justifiée. En conséquence, il serait souhaitable le moment venu de réexaminer s'il conviendrait d'autoriser des contrats bilatéraux d'équilibrage qui seraient compensés par le système de règlement. Ce réexamen devrait également tenir compte des progrès réalisés sur d'autres plans pour réduire les risques de déséquilibre, comme le fait de réduire la clôture de 3.5 heures à 1 heure avant le temps réel.

**6. Lorsque la réforme des dispositions en matière de redevance pour perte liée au transport sera achevée, il conviendra d'examiner s'il serait souhaitable d'autoriser les contrats bilatéraux d'équilibrage qui permettent de compenser, au sein du système de règlement, le suivi de la charge entre producteurs et clients.**

On peut considérer que la mise en œuvre des nouveaux accords de courtage d'électricité a connu un très grand succès, malgré quelques difficultés mineures au départ, qui ont été réglées par des modifications apportées aux codes du système, et quelques pics de prix au sein du mécanisme d'équilibrage. Le marché apprend vite à s'adapter aux nouveaux accords de courtage et les résultats généraux décrits ci-dessous se sont dégagés au cours des premiers mois de fonctionnement. Les prix sur les marchés des contrats étaient de 20 à 25 % inférieurs aux prix comparables au sein du pool. La différence entre le prix d'achat du système et le prix de vente du système s'est considérablement réduit (ce qui atténue le facteur dissuasif à l'égard de la production éolienne) et la volatilité des prix a diminué. La liquidité sur les marchés des contrats n'a cessé de croître, atteignant approximativement le triple du niveau de conclusion de contrats du pool. Les marchés des contrats bilatéraux constituent le principal canal par lequel l'électricité est négociée, environ 3 % seulement de la demande d'électricité étant négociée au sein du mécanisme d'équilibrage. Cette expérience contraste avec celle de certains autres pays où le courtage sur les marchés d'équilibrage représente une part plus importante du marché global. Les coûts d'équilibrage ont été réduits de moitié depuis l'application des nouveaux accords. Les résultats au niveau de la fréquence se sont avérés satisfaisants, aucun dépassement des limites de variance réglementaires n'a été constaté et les dépassements des limites opérationnelles ont diminué. La participation du côté de la demande au sein du mécanisme d'équilibrage commence à apparaître. Plus récemment, les nouveaux accords ont donné des résultats conformes aux prévisions pendant les charges de pointe d'hiver en 2000 et 2001 et le plus grand courtier du marché (Enron) s'est retiré en novembre sans grandes perturbations.

Comme il a été noté au chapitre 2, bien que l'évaluation *ex post* n'ait pas constitué, dans le passé, un élément déterminant de la culture réglementaire au Royaume-Uni, le gouvernement s'est désormais engagé à réaliser des études *ex post* de futures réglementations importantes. Ce type d'évaluation peut être particulièrement important pour les réformes fondamentales, comme les nouveaux accords NETA. OFGEM a publié une évaluation initiale du rendement des marchés dans le cadre des nouveaux accords pour les trois premiers mois, ainsi qu'une étude de la première année d'application desdits accords. Il est entendu que le ministère du Commerce et de l'Industrie est disposé à réaliser une telle évaluation globale à un stade ultérieur, mais il est proposé que cette évaluation soit menée

en interne. Des arguments valables justifient la réalisation d'une étude externe des accords NETA – le plus important étant sans doute, étant donné le champ d'application des autres études, la nécessité d'évaluer les modalités de conception et de mise en œuvre de la réforme menés par OFGEM et le ministère du Commerce et de l'Industrie. Cela ne sous-entend pas que la mise en œuvre a manifestement été imparfaite – au contraire, elle s'est avérée très efficace. Cependant, dans toute tâche politique de cette ampleur, il convient de tirer des leçons dont profitera l'action publique future. L'ampleur de cet examen de l'action publique à mener donne à penser qu'il faudra prévoir des ressources spécifiques. OFGEM et le ministère du Commerce et de l'Industrie devraient participer à cette étude, mais il faut qu'un rédacteur indépendant, capable d'évaluer la performance de OFGEM et du ministère du Commerce et de l'Industrie, tienne la plume. Nous croyons savoir que le NAO a l'intention de procéder à une évaluation indépendante de l'introduction des accords NETA par OFGEM. Cet examen portera sur la conception et la mise en œuvre des accords NETA, sur la question de savoir si ces accords ont répondu aux objectifs identifiés par le gouvernement et sur la façon dont OFGEM prend en compte les risques susceptibles de compromettre ces objectifs. Son rapport doit être publié début 2003.

**7. Une évaluation ex post de l'élaboration et de la mise en œuvre des accords NETA par le DTI et OFGEM devrait être engagée, par exemple, dans un délai d'un an. Un organisme externe, capable de tirer pleinement parti des contributions de OFGEM et du ministère du Commerce et de l'Industrie, devrait piloter l'étude<sup>8</sup>.**

*L'établissement des tarifs et la réglementation du transport fait l'objet d'une réforme échelonnée*

Les dispositions relatives à la tarification du transport changent également et ce changement est favorisé par l'achèvement de la mise en œuvre des nouveaux accords NETA ; ces réformes doivent être considérées comme un ensemble de réformes interdépendantes. Des redevances pour le recours au réseau de transport (Transmission Network Use of System Charges ou TNUoS) ont pour but de récupérer, auprès des utilisateurs du système de transport, les coûts de construction, d'entretien et d'exploitation du système de transport engagés par le propriétaire du transport<sup>9</sup>. Les redevances pour le recours au réseau de transport sont tarifées par zone, avec des zones différentes pour la production et pour la demande. Leurs montants sont par ailleurs réglementés par OFGEM qui applique sur les recettes une formule RPI-X, où X est fixé à 1.5 % pour la période quinquennale commençant en avril 2001. Les producteurs paient une redevance pour le recours au réseau de transport, tandis que les fournisseurs sont soumis à un tarif binôme qui est fonction de la capacité et de la consommation de pointe. La tarification par zone conduit à appliquer des tarifs élevés aux producteurs situés dans des zones où la capacité de production est forte par rapport à la charge et des tarifs faibles dans celles où la production est relativement rare. L'inverse s'applique pour les fournisseurs. De ce fait, l'incitation est forte pour qu'une demande importante s'installe dans le nord et que les producteurs s'implantent dans le sud – mais cette tarification en fonction de l'implantation n'est que partielle, pour deux raisons :

- Premièrement, il est important de préciser que les redevances pour le recours au réseau de transport payées par les utilisateurs du système ne comprennent pas le coût des pertes de transport en temps réel. Celles-ci sont prises en compte par ajustement des volumes comptabilisés chez les consommateurs. Ces pertes sont compensées par la NGC qui achète un surcroît d'électricité dans un contexte étroitement lié au mécanisme d'équilibrage des accords NETA. Toutefois, la tarification de ces pertes est mutualisée sur

l'ensemble des unités du mécanisme d'équilibrage, reprenant un dispositif similaire à celui du pool. La moyenne ainsi établie entraîne des subventions croisées implicites entre producteurs et entre consommateurs, qui faussent le courtage en gros et engendrent une perte d'inefficience, parce que le système ne génère pas de signaux de prix auxquels les agents privés peuvent directement réagir, qui favoriseraient la conclusion de contrats pour la production ou l'utilisation d'énergie à court terme, afin de minimiser les pertes de transport – il n'existe pas d'incitation générale pour les producteurs à négocier avec des clients qui sont proches d'eux (du point de vue du réseau électrique) au sein du système de transport. Par conséquent, la conclusion de contrats privés n'aura pas pour effet de minimiser les coûts d'exploitation du système.

- Deuxièmement, la redevance géographique pour le recours au réseau de transport est liée au coût estimé de l'extension du système de transport pour de nouvelles capacités dans chaque zone, mais le système est « tourné vers le passé » dans le sens où il ne donne pas d'informations utiles sur la localisation future prévue des nouvelles capacités ou des futures demandes élevées de consommation et qu'il ne recherche pas d'informations sur les coûts des contraintes de transport, qui pourraient être utiles pour les décisions d'investissement ou pour gérer autrement ces contraintes.

Les réformes proposées par OFGEM sont conçues pour améliorer ces signaux en matière d'implantation. Un important travail d'élaboration de propositions possibles a été réalisé par OFGEM, qui a tout dernièrement, en février 2002, publié un document contenant des propositions révisées sur le sujet<sup>10</sup>.

Un premier élément de la réforme concerne la tarification des pertes de transport en fonction de la localisation des deux côtés du marché de manière à cibler plus précisément les redevances perçues à ce titre auprès des utilisateurs du système. Il s'agit à cet effet d'étendre le mécanisme d'équilibrage et de règlement des accords NETA. On corrigerait les volumes mesurés de l'énergie fournie au système et retirée de celui-ci par des facteurs de perte moyenne de transport tenant compte de la localisation (élevés dans le nord et peu élevés dans le sud en ce qui concerne la production), avant de calculer les déséquilibres énergétiques et d'y remédier au sein du système de règlement des nouveaux accords de courtage d'électricité. Par conséquent, les producteurs devraient envoyer dans le système plus d'énergie que ne le prévoient les contrats de vente sur les marchés bilatéraux proportionnellement aux facteurs de perte, et donc le volume d'énergie que la NGC devrait acheter pour équilibrer le système serait réduit en proportion. Ce système ne serait pas « parfait », car les facteurs de pertes sont en fait dynamiques plutôt que fixes à un moment donné, mais d'autres dispositions, qui seraient peut-être plus parfaites d'un point de vue théorique, soulèvent rapidement des problèmes de complexité et de fait des difficultés conceptuelles non résolues. Le système proposé constituerait une amélioration majeure. Il n'est pas particulièrement complexe et il pourrait être mis en œuvre relativement vite, car il est étroitement lié aux propositions antérieures élaborées pendant la période du pool.

Un deuxième élément plus important de la réforme concerne la modification des dispositions relatives aux redevances pour recours au système de transport et aux droits d'accès. Les propositions les plus récentes prévoient l'attribution de droits d'accès négociables et financièrement stables, basés sur des redevances d'accès réglementées. L'existence de droits financièrement stables favoriserait l'intégration avec le marché du gaz. Leur négociation peut fournir des informations prospectives sur l'émergence de situations de contraintes de transport, qui pourraient être utilisées pour réduire le coût

d'équilibrage du système et émettre des signaux relatifs à l'accroissement du réseau. C'est un domaine théoriquement très complexe, qui ne peut pas être examiné en détail dans le présent document. Des propositions dans ce domaine restent à l'étude et reflètent les préoccupations des industriels. OFGEM a réduit la complexité et les coûts probables des options antérieures. Il faut effectivement tenir compte de la complexité et des coûts des transactions lors de la détermination des choix politiques concernant l'opportunité d'adopter des systèmes plus sophistiqués d'établissement des prix, qui pourraient fournir des informations sur la localisation de meilleure qualité. Il faut aussi admettre qu'il est nécessaire d'évaluer la dimension réelle de la difficulté (le coût des contraintes et des pertes de transport) par rapport au coût de solutions possibles, notamment des solutions techniques, comme le développement du système de transport pour réduire les situations de contraintes. Le Royaume-Uni est un petit pays. Les distances de transport sont généralement courtes et les contraintes de transport ne sont pas énormes<sup>11</sup> et seront réglées grâce aux nouveaux investissements prévus dans le nord de l'Angleterre. Le coût d'équilibrage du système nécessaire pour remédier aux contraintes de transport est actuellement évalué à environ 25 millions de livres, soit à peu près un vingtième du coût d'équilibrage du système. Il est possible que les coûts causés par les situations de contraintes augmentent, en particulier dans le cas des interconnecteurs, car les marchés deviennent de plus en plus intégrés. Cependant, la réforme dans ce domaine devra forcément occasionner des coûts réduits pour dégager des avantages nets. Il serait donc sage que OFGEM envisage comme première option dans ce domaine l'introduction de changements progressifs. L'évaluation des avantages d'une réforme spécifique est nécessairement imprécise, car elle implique l'évaluation de risques incertains et aléatoires dans le futur. Néanmoins il est possible grâce à une analyse des risques de prévoir les futurs aléas qui justifieraient les réformes proposées sur la base d'une estimation raisonnable de leur coût. OFGEM pourrait avoir davantage recours à ce type d'analyse, quand il présente des projets de réforme pour aider le secteur à trouver une position équilibrée au regard des propositions.

**8. Conformément à la recommandation générale sur l'analyse d'impact réglementaire lors de l'élaboration de projets de réforme, OFGEM doit à l'avenir réaliser une analyse approfondie des coûts éventuels des réformes proposées pour la réglementation du réseau de transport (comme les dispositions relatives à l'accès au transport) et une analyse, tenant compte des risques, des avantages nécessaires pour justifier les réformes proposées.** Cette analyse devrait déterminer les hypothèses implicites nécessaires pour confirmer que les réformes apporteront des avantages nets et pour déterminer si les propositions constituent le moyen le moins coûteux et le plus efficace de remédier aux difficultés constatées.

## B. GAZ

### **La réforme et la concurrence dans le secteur du gaz sont très avancées**

Le marché britannique du gaz se situe au troisième rang mondial, après ceux des États-Unis et de la Russie et il est désormais intégré avec les marchés du continent européen. La société Transco est le principal exploitant de gazoducs à terre. À l'exception des éléments de monopole naturel, le secteur est concurrentiel aussi bien en amont qu'aval : de multiples propriétaires exploitent de nombreux gisements en mer et il existe plus de 100 grossistes (affréteurs ou « shippers ») et plus de 90 détaillants (distributeurs ou « suppliers »). Il n'y a plus désormais aucune réglementation sur les prix.

La concurrence dans le secteur du gaz est sensiblement plus forte au Royaume-Uni que dans la plupart des autres pays, notamment en Europe continentale, où le potentiel d'extraction limité ou le nombre restreint de voies d'importation par gazoduc font que la concurrence est généralement très réduite au niveau de l'offre en amont, et que les contrats à long terme de type prise ferme (take-or-pay), indexés sur le prix du pétrole, sont encore courants. Au départ, le marché britannique se présentait également ainsi, mais quand la concurrence s'est instaurée, au cours des années 90, le gaz est réellement devenu un produit banalisé avec un éventail de prix à terme et de prix au comptant, et avec un prix déterminé par l'offre et la demande sur chaque marché. De plus, le lien entre le gaz en tant qu'énergie et le transport du gaz en tant que service a été rompu et les consommateurs ne sont plus contraints d'acheter un produit regroupant le gaz et le transport. Cela signifie qu'il existe une réelle concurrence entre sources d'extraction et fournisseurs. On a utilisé, pour décrire cet état de choses, l'expression de concurrence « gaz contre gaz ». De ce fait, les prix ont manifesté une tendance à la baisse par rapport à ceux du pétrole.

Le réseau gazier du Royaume-Uni est relié, depuis la fin 1998, au réseau continental européen par le biais de l'interconnecteur gazier implanté en Belgique, et un autre interconnecteur avec la Norvège est en construction<sup>12</sup>. Actuellement, le Royaume est un exportateur net, mais l'interconnecteur tend à fonctionner en mode importation en hiver. L'interconnecteur a eu pour effet d'intégrer le marché du Royaume-Uni et celui de l'Europe continentale qui est plus grand. Cette interconnexion, qui permet d'arbitrer les prix entre les deux marchés, a eu pour effet de porter les prix de gros du Royaume-Uni au niveau des prix de gros sur le continent, associés au gaz importé du Royaume-Uni. Cette augmentation des prix au Royaume-Uni a suscité, dans un premier temps, des appels à la « fermeture du robinet ». Le gouvernement britannique a sagement résisté à ces appels. Bien que les prix moyens de l'énergie soient plus élevés qu'ils ne le seraient si le marché du Royaume-Uni était isolé, en période hivernale de forte demande quand le Royaume-Uni est importateur de gaz l'interconnecteur contribue à lisser les prix de pointe saisonniers. De plus, au-delà de l'horizon immédiat, le Royaume-Uni devrait devenir un importateur net de gaz aux environs de 2005, date à laquelle l'interconnecteur aura pour effet de ramener les prix moyens du gaz sur le marché national à un niveau inférieur à celui qu'ils auraient atteint sans l'interconnecteur.

La question de la sécurité énergétique occupe une place de premier plan dans le programme d'action du gouvernement et a été l'un des thèmes du récent examen de la politique énergétique. Cet examen a conclu que les risques associés à une dépendance croissante à l'égard du gaz ne justifiaient pas des interventions significatives dans la politique énergétique à l'heure actuelle. Il y a certains risques liés aux perspectives de dépendance croissante à l'égard des importations, qui soulèvent certaines questions de

politique générale, notamment le besoin de progresser sur la voie de la libéralisation au sein de l'Union européenne. Le rapport a souligné que la résistance du réseau de distribution de gaz aux chocs de l'offre représentait un domaine possible d'action des pouvoirs publics. Une intervention peut être justifiée si l'on craint que les marchés n'assurent pas une couverture suffisante face à des chocs incertains à plus long terme. Il appartient donc effectivement aux pouvoirs publics de décider s'ils sont prêts à assumer certains coûts initiaux pour mieux se prémunir contre des coûts incertains liés à d'éventuelles perturbations des approvisionnements.

### ***Toutefois l'instauration de la concurrence a été un processus long et difficile***

Jusqu'au milieu des années 1980, British Gas (BG) était un monopole d'État, à intégration verticale, distribuant du gaz naturel grâce à un réseau national de gazoducs. Le monopole de BG était renforcé à plusieurs niveaux puisqu'il possédait et exploitait toutes les infrastructures à terre et qu'il avait conclu, avec en pratique la totalité des producteurs en mer indépendants, des contrats exclusifs de prise ferme à long terme.

Au début des années 1980, le gouvernement conservateur a lancé un programme de libéralisation auquel était associé un effort destiné à encourager la concurrence dans le secteur du gaz, dans le cadre de la loi de 1982 [Oil and Gas (Enterprise) Act]. Cette loi abolissait également le « monopsonne » (marché caractérisé par un seul acheteur) légal du droit d'achat de gaz dont jouissait BG et prévoyait un droit d'accès aux infrastructures de BG, à négocier entre BG et chaque nouvel entrant. C'est en ce sens que la libéralisation de 1982 a permis, de manière passive, à la concurrence de s'établir, en créant un cadre juridique dans lequel la concurrence était possible. La loi n'a toutefois contribué en rien à régler le problème du pouvoir de marché effectivement détenu par BG de par sa qualité d'unique acheteur réel de gaz auprès des producteurs en mer, d'unique fournisseur effectif de services de transport et d'unique fournisseur sur le marché final. Par conséquent, la loi de 1982 s'est avérée inefficace. Il a fallu, pour que la situation change, prendre des mesures réglementaires destinées à promouvoir la concurrence.

Le premier acte des réformes de fond a été, en 1986, l'adoption de la loi sur le gaz, qui a mis en place le cadre juridique nécessaire pour la privatisation de BG, toujours sous la forme d'un monopole intégré, et défini les limites de la concurrence potentielle dans la fourniture aux gros clients consommant plus de 25 000 thermies par an. Les petits clients représentant environ 70 % de la demande restaient approvisionnés exclusivement par BG, dans le cadre de tarifs réglementés sur la base d'un modèle RPI-X, administré par une nouvelle autorité de régulation, Ofgas<sup>13</sup>. BG était tenu de publier les prix maximum applicables aux fournitures de gaz contractuelles et à l'accès aux gazoducs, mais il n'était pas tenu par ces prix puisqu'il pouvait négocier de manière sélective, et confidentielle, des rabais sur les prix maximum. OFGEM pouvait intervenir dans une négociation sur les conditions d'accès aux gazoducs et fixer le prix et les conditions d'accès si les parties ne parvenaient pas à un accord, ce qui représentait un pas supplémentaire par rapport à un accès négocié de base.

Il est important de dresser une liste de ce que la loi de 1986 n'a pas fait. Elle ne s'est pas attaquée aux facteurs structurels déterminant le pouvoir de marché de BG, qui demeurait un monopole de fait et elle n'a pas imposé de séparation structurelle des activités aval de BG. La réglementation applicable aux clients tarifés était relativement peu contraignante, et il n'y avait en pratique aucune obligation pour BG de pratiquer des prix non-discriminatoires, aussi bien pour les clients finals que pour l'accès aux gazoducs. Par conséquent, BG pouvait



– et il ne s'est pas privé de le faire – utiliser son pouvoir de marché pour pratiquer une discrimination des prix de manière à empêcher toute entrée. Le cadre de la réglementation de l'accès aux gazoducs était par ailleurs peu contraignant, et reposait comme modèle de base sur l'accès négocié. Enfin, en raison des conditions relativement peu contraignantes de séparation comptable des seules activités d'approvisionnement, l'information essentielle pour le règlement des litiges en matière d'accès n'était pas aisément disponible.

Il n'est pas surprenant, avec le recul, que la libéralisation *de jure* inscrite dans la loi de 1986 n'ait pas immédiatement entraîné l'apparition de la concurrence. En fait, ce n'est qu'en 1991 que l'on a vu entrer pour la première fois sur le marché de nouveaux fournisseurs desservant des clients industriels. La concurrence n'est apparue que lentement, et seulement après de nouvelles interventions réglementaires, suite à une série d'études de l'Ofgas (1992), de l'OFT (1987, 1991) et d'assignations devant la MMC (1988, 1993). Celles-ci ont révélé que BG avait pu pratiquer des tarifs discriminatoires à l'égard de certains clients et pour l'utilisation de ses propres gazoducs, afin d'empêcher l'entrée de nouveaux concurrents. Cela a conduit à un resserrement progressif du cadre réglementaire, à une plus grande transparence dans les tarifs (notamment la publication de tarifs fermes non-discriminatoires), à des engagements à ne pas monopoliser les marchés d'approvisionnement en amont, à un abaissement du seuil de la concurrence à 2 500 thermies et enfin à la cession de contrats amont. Ces cessions ont été capitales pour l'entrée de nouveaux concurrents. Fin 1992, 32 soumissionnaires avaient obtenu un accès aux gazoducs et fournissaient 20 % du marché industriel.

Le deuxième rapport de la MMC en 1993 a recommandé des changements d'une bien plus grande ampleur, comprenant la séparation des activités d'approvisionnement, de transport et de stockage de BG, la réglementation de l'accès au réseau de transport, et un nouvel abaissement (et éventuellement la suppression) du seuil de consommation pour l'ouverture à la concurrence. Une certaine concurrence s'était instaurée à ce stade sous l'effet d'une action réglementaire interventionniste, mais la MMC craignait que la concurrence ne puisse être maintenue à moins que le cadre réglementaire relatif à l'accès aux gazoducs ne permette d'assurer un accès non discriminatoire, y compris pour BG lui-même. La réponse du gouvernement au deuxième rapport de la MMC s'est faite en plusieurs étapes en 1993, 1994 et 1995 et elle a culminé avec la loi de 1995 relative au gaz. Cette loi a imposé la séparation des activités de BG et de tout nouvel entrant en trois pôles : les transporteurs (propriétaires/exploitants de gazoducs), les affréteurs ou « shippers » (grossistes) et les distributeurs ou « fournisseurs » (détaillants). Les tarifs doivent être non discriminatoires, sur la base d'un contrôle séparé des prix selon la formule RPI-X pour le transport et le stockage. Enfin, la concurrence intégrale devait être progressivement introduite sur le marché de détail par zones géographiques à partir de 1996-98.

Entre 1996 et 1998, la MMC, puis l'Ofgas ont procédé à de nouvelles enquêtes qui ont abouti à la séparation des services de stockage et des services de transport, et à la mise en place d'enchères pour l'accès au stockage.

### **Le marché gazier de gros est engagé dans une refonte profonde**

Le cadre réglementaire applicable au marché de gros est constitué des conditions relatives aux licences des participants et du Code du réseau de Transco, qui fixe les modalités et conditions d'utilisation du système de transport et de stockage par les affréteurs de gaz. L'initiative d'une modification de ce Code doit être prise par Transco ou par les affréteurs, et elle doit être approuvée par l'autorité de réglementation. Un autre élément majeur de réforme réglementaire de ces mécanismes est actuellement en cours

de mise en place avec les nouveaux accords de négoce de gaz (New Gas Trading Arrangements ou NGTA), qui visent à remédier à certaines insuffisances dont l'importance a crû au fil du temps, notamment du fait de l'intégration croissante avec le marché de l'électricité. Les accords NGTA sont le pendant des accords NETA.

Les conditions de base du Code original de 1996 stipulaient que les affréteurs réservent des capacités d'injection et d'extraction en des points spécifiés du Réseau national de transport à des tarifs réglementés pour une période de 12 mois. Chaque jour, un affréteur doit injecter et extraire le même volume de gaz, faute de quoi Transco impose des redevances de déséquilibre à l'affréteur ne respectant pas l'équilibre<sup>14</sup>. Transco équilibre les apports et extractions sur le réseau en achetant et en vendant du gaz dans le cadre d'un « mécanisme de flexibilité » pour compenser (ou utiliser) tout déficit (ou tout excédent) de gaz dû à des déséquilibres imputables aux affréteurs. Le coût des achats et des ventes de gaz réalisés à cet effet est répercuté sur les affréteurs en situation de déséquilibre, sous la forme de redevances de déséquilibre.

Ce système présente trois caractéristiques qui sont importantes pour comprendre le fonctionnement du marché gazier et les réformes ultérieures dans le cadre des accords NGTA.

- Premièrement, les redevances d'entrée et de sortie étaient différenciées sur le plan géographique, et les prix du gaz variaient par conséquent d'un endroit à l'autre. La redevance à payer pour une expédition de gaz d'un point d'entrée à un point de sortie est constituée par l'addition des redevances respectives d'entrée et de sortie. Les redevances de transport sont en rapport avec les coûts à long terme, et ne sont pas des prix déterminés par le marché ; elles ne reflètent donc pas les coûts géographiques à court terme découlant de la congestion du réseau. Ce sont les transactions sur le marché qui fixent le prix global de l'énergie, mais le prix géographique intègre des redevances de transport administrées, et ne rend pas compte de l'équilibre entre l'offre et la demande en un point donné.
- Deuxièmement, Transco était tenu de répondre à la demande de droits de capacité au prix administré à chaque point d'entrée. Cela suppose, de manière implicite, une capacité d'entrée infinie, ce qui s'est révélé problématique quand la demande effective a dépassé la capacité du réseau au point d'atterrissement de St Fergus au cours de l'hiver 1998, et Transco a dû mener une coûteuse intervention d'équilibrage pour racheter de la capacité d'entrée et la rationner ensuite.
- Les prix acquittés (perçus) par les affréteurs en situation de déficit (excédent) pour les déséquilibres en fin de journée sont fonction des coûts supportés par Transco pour acheter (vendre) du gaz dans ses interventions d'équilibrage tout au long de la journée. Cela ne permettait pas de répercuter de façon adéquate les coûts sur les affréteurs qui se trouvaient en équilibre à la fin de la journée mais avaient occasionné durant la journée de forts déséquilibres obligeant Transco à faire de coûteuses interventions d'équilibrage. Le système était conçu pour que les affréteurs soient plus fortement incités à se trouver proches de l'équilibre au niveau de la charge de pointe, mais les coûts supportés par un affréteur individuel en situation de déséquilibre étaient fonction du niveau global de déséquilibre du réseau, qui dépendait naturellement de la situation d'autres affréteurs. Enfin, Transco était indifférent au niveau des coûts d'équilibrage qui lui incombaient. L'opinion était que les coûts d'équilibrage étaient trop élevés.

Les problèmes évoqués ci-dessus avec les arrangements pour l'accès au transport et l'équilibrage ont été à l'origine d'un programme de réforme désigné sous le nom de Reform of Gas Trading Arrangements (RGTA), qui a débouché sur la mise en œuvre des accords

NGTA à partir de 1999. Les premières étapes ont consisté à permettre des transactions au jour le jour entre affréteurs pour compenser les déséquilibres entre affréteurs excédentaires et déficitaires. Des incitations commerciales ont également été proposées à Transco afin qu'il minimise les coûts d'équilibrage – approche qui s'est révélée efficace pour les coûts d'équilibrage de l'hiver 1999/2000, inférieurs de plus de 30 % à ceux de l'année précédente. On peut néanmoins considérer que ces réformes n'apportent qu'une réponse partielle aux problèmes consistant à répercuter les coûts de l'équilibrage au jour le jour sur ceux qui les ont causés. Les déséquilibres font encore l'objet de paiements sur une base quotidienne, et les coûts découlant des déséquilibres du jour même ne sont pas imputés à ceux qui en sont à l'origine. Il subsiste aussi des préoccupations dues aux tensions qui s'exercent sur le mécanisme d'équilibrage du fait de la variabilité accrue des débits de gaz liée à l'intégration avec les marchés gaziers européens et aux nouveaux comportements des exploitants de centrales électriques à gaz. Certaines caractéristiques du Code et des contrats d'utilisation ont été conçues pour réduire les déséquilibres du jour même, notamment l'obligation faite aux affréteurs d'injecter le gaz de manière régulière dans le réseau tout au long de la journée, et l'imposition de limites aux taux de variation de débit, mais ces mécanismes deviennent de plus en plus inefficaces ou inadéquats.

Le second – et le plus important – élément de la RGTA a été l'introduction d'enchères pour les droits de capacité d'entrée à court terme. Cette approche répondait à des problèmes de capacité à court terme, qui s'étaient particulièrement manifestés au point d'atterrissement de St Fergus, en attribuant un prix aux contraintes et en allouant la capacité au plus offrant. Si les marchés primaires et secondaires ne connaissaient aucune forme de distorsion, s'ils étaient suffisamment liquides, et si Transco était confronté à des incitations totalement neutres, ce système permettrait une allocation efficace des capacités. Il existe toutefois des préoccupations quant à des distorsions résultant du pouvoir de marché des participants, de l'insuffisance de liquidité des marchés secondaires et aussi de certains problèmes techniques dans la gestion des recettes procurées par les enchères qui sont comptabilisées dans le plafond global des recettes de Transco. Cela introduit plusieurs distorsions et il n'est pas évident, par conséquent, que les enchères actuelles soient à l'origine de prix efficaces. Les enchères concernant les capacités à court terme ne fournissent pas à Transco des signaux adéquats d'investissements à long terme pour étendre le réseau, étant donné la structure d'incitations liée au mécanisme de contrôle des prix.

Réagissant aux préoccupations concernant l'insuffisance de signaux indiquant la nécessité d'investir dans des capacités, OFGEM a proposé, à l'occasion d'un processus de consultation qui a débuté en 1999, d'introduire un système d'enchères pour les capacités d'entrée à long terme et de nouvelles incitations dans le cadre du réexamen global des prix de Transco, qui s'appliqueraient à compter d'avril 2002 si elles étaient acceptées par Transco. Ce réexamen des prix pour la période 2002-07 introduit une innovation importante, sous la forme de contrôles des prix distincts pour les fonctions de propriétaire de moyens de transport (TO) et d'exploitant de réseau (SO). Transco a accepté le contrôle sur le TO pour les fonctions traditionnelles de transport liées à la construction et à la maintenance du réseau de transport sur la base de mesures convenues de la capacité de référence en octobre 2001. OFGEM a formulé, en décembre 2001, des propositions finales concernant de nouvelles dispositions d'incitation pour le SO, en rapport avec les coûts d'exploitation au jour le jour, et la détermination d'investissements supplémentaires en matière de capacité. Transco a accepté le principe de ces propositions en janvier 2002, sous réserve d'un accord sur les modifications détaillées nécessaires à sa licence de transporteur.

La base du projet de réforme des mécanismes de capacité et des incitations aux investissements dans le cadre des dispositions d'incitation proposées pour le SO est que Transco mettra aux enchères des droits fermes de capacité d'entrée pour diverses échéances (court et long termes) sur une période de cinq ans. Transco doit mettre aux enchères 90 % de la capacité physique maximale qu'il est tenu de fournir dans le cadre du système de contrôle des prix du TO. La capacité serait négociable et basée sur une règle de péremption pour prévenir les problèmes d'accaparement et de pouvoir de marché sur le marché des capacités. Les prix des enchères et les échanges ultérieurs signaleraient, le cas échéant, la nécessité d'investissements supplémentaires. Transco peut mettre aux enchères des droits d'entrée additionnels sur la base des capacités procurées par les investissements additionnels qu'il peut décider de réaliser ou de sa propre initiative pour répondre à la demande. Cela peut procurer à Transco des revenus supplémentaires plafonnés – Transco serait également protégé, jusqu'à un certain point, si la demande ne se concrétisait pas. En revanche, si Transco ne mettait pas à disposition les capacités de sortie de référence, il aurait à assumer une partie des éventuels coûts de rachat s'il devait racheter des capacités qui s'avéreraient par la suite indisponibles. Enfin, les coûts de fonctionnement quotidien du réseau à la charge de Transco seraient assortis d'incitations (comme les redevances du système d'équilibrage des accords NETA pour l'électricité) en fixant un objectif de coûts. Les incitations joueront si la performance est supérieure ou inférieure à cet objectif. Il est proposé qu'un système parallèle soit également appliqué à la capacité de sortie à long terme.

Grâce au marché secondaire des droits de capacité à long terme, Transco devrait disposer en permanence d'informations sur la nécessité d'investir plus près du moment de la décision d'investissement. Par conséquent, Transco pourrait revoir ses plans d'investissement à la hausse si les signaux donnés par les prix du marché donnent à penser qu'une capacité supplémentaire par rapport à l'objectif est nécessaire (et *vice versa*). C'est là un progrès significatif par rapport à l'ancien régime RPI-X puisqu'il permet à Transco de réagir aux besoins émergents d'investissement à l'intérieur de la période quinquennale précédant le réexamen de la tarification. Il était difficile, auparavant, d'ajuster les profils d'investissement sans entreprendre le réexamen. Compte tenu de la complexité et du détail de ces arrangements, ainsi que des délais considérables de mise en œuvre de nouveaux investissements, il faudra probablement attendre quelques années avant qu'il ne soit possible d'évaluer le succès des réformes des incitations aux investissements. Si de nouvelles évolutions dans l'action publique concernant la résilience du réseau devaient mettre en lumière le besoin d'une « assurance » supplémentaire contre d'éventuels chocs futurs sur les approvisionnements, celle-ci devrait être associée d'une manière ou d'une autre au cadre proposé d'incitations basées sur le marché pour les investissements de Transco consacrés au réseau.

OFGEM a également proposé d'autres réformes fondamentales en vue d'une modification radicale des dispositions d'équilibrage du gaz en fin de journée. OFGEM a publié en février 2002 la version finale d'un document de consultation<sup>15</sup> exposant la nécessité de modifier les arrangements actuels et proposant une formule de réforme s'inspirant de consultations antérieures. OFGEM est préoccupé par les arrangements en vigueur, jugés inefficaces et non viables à moyen terme, compte tenu de la convergence accrue entre les marchés du gaz et de l'électricité à la suite de l'introduction des NETA et des échanges accrus par l'intermédiaire des interconnecteurs gaziers. Les échanges de gaz via les interconnecteurs vont sans doute fluctuer de plus en plus fortement du fait des écarts des prix internationaux, et une partie de la capacité de production d'électricité alimentée au gaz devrait passer d'un fonctionnement

en base, caractéristique jusqu'à présent inhabituelle du marché britannique, à un fonctionnement en suivi de la demande. Mais ces évolutions peuvent également agir dans l'autre sens ; ainsi, pour prendre un exemple, s'il s'avérait nécessaire d'arrêter une centrale à cycle combiné gaz pour maintenir la sûreté opérationnelle du réseau gazier, cela pourrait compliquer la gestion du réseau d'électricité.

Le problème est que le régime d'équilibrage en fin de journée comporte pour les affréteurs l'exigence que le gaz s'écoule à un débit régulier tout au long de la journée. Si cette exigence est satisfaite, tout déséquilibre d'un affréteur en fin de journée serait représentatif d'une tendance de déséquilibre sur l'ensemble de la journée. Toutefois, les exigences d'un flux régulier de gaz et les limites au taux de variation des soutirages ne sont pas particulièrement efficaces, de sorte que les positions de déséquilibre peuvent connaître et connaissent des variations significatives tout au long de la journée. Transco peut être amené à acheter du gaz coûteux en début de journée et à vendre du gaz bon marché en fin de journée quand le système est en excédent. Il en résulte des coûts d'équilibrage élevés sur l'ensemble de la journée qui sont à la charge des affréteurs qui se trouvent en position de déséquilibre à la fin de la journée. Ce ne sont pas nécessairement les mêmes affréteurs qui présentaient des profils journaliers avec des déficits dans la matinée et des excédents dans l'après-midi, puisque ce déficit et cet excédent pourraient s'équilibrer à la fin de la journée. Cela est inéquitable et inefficace.

Le fait qu'une part importante de la demande de gaz puisse être reprise et interrompue au cours de la journée en réponse à un arbitrage rentable améliore le bien-être et on peut donc faire valoir que l'exigence (inefficace) d'un flux régulier de gaz n'est pas souhaitable du point de vue de l'efficacité économique. Toutefois, dans la mesure où un tel arbitrage n'intègre pas les coûts véritables de l'équilibrage dont il peut être responsable dans le réseau du gaz, il pourrait n'être que partiellement efficace. Autrement dit, il se pourrait que les centrales à cycle combiné gaz démarrent et interrompent leur fonctionnement plus souvent qu'elles ne le feraient si elles devaient supporter les coûts d'équilibrage du réseau du gaz qui en découlent. Ce type de basculement inefficace augmenterait aussi directement les coûts d'équilibrage du réseau puisque davantage d'opérations d'équilibrage seraient nécessaires. Il pourrait aussi induire indirectement une augmentation des coûts du gaz, dans la mesure où cette augmentation de l'équilibrage rend encore plus volatils les prix du gaz au comptant, ce qui augmentera les prix à terme du gaz du fait de l'incertitude accrue quant au prix au comptant.

Une partie de cette variabilité peut trouver une réponse efficace dans des variations du stockage sur le réseau ou stockage en conduite – et, en fait, il doit en être ainsi. Le transport de gaz n'est pas instantané comme celui de l'électricité, et il n'est pas possible de répondre directement à une augmentation de la demande par une augmentation des injections dans le réseau, compte tenu du temps nécessaire pour que le gaz injecté parvienne au point où il est demandé. Le stockage en conduite est une importante ressource économique et dans le système d'équilibrage actuel, il « appartient » entièrement à Transco et lui donne une certaine flexibilité dans l'équilibrage journalier du système. Cela signifie que les affréteurs qui provoquent des déséquilibres dans la journée utilisent la ressource que représente le stockage en conduite mais sans la payer. Le coût du stockage en conduite est mutualisé, et répercuté sur l'ensemble des utilisateurs via les redevances de transport. Le défi consiste à concevoir un système dans lequel le coût de l'utilisation du stockage en conduite est supporté par ceux qui l'utilisent.

OFGEM craint que des tels basculements de centrales sollicitent de façon excessive le système actuel d'équilibrage du gaz sur la journée au point de menacer sa viabilité, qu'ils épuisent le stockage en conduite et nécessitent des actions très coûteuses de rééquilibrage par Transco. OFGEM estime que le coût d'équilibrage du système pourrait s'élever jusqu'à 10-20 millions de livres par an à court terme – soit deux à trois fois le niveau actuel. OFGEM a également spéculé que si les marchés du gaz et de l'électricité étaient pleinement intégrés et que les restrictions sur la flexibilité de la production étaient levées, la hausse des coûts escomptés d'équilibrage du gaz pourrait atteindre des centaines de millions de livres par an – hausse qui serait répercutée sur les prix de détail du gaz pour les consommateurs. Si les basculements devaient atteindre un niveau excessif, ils pourraient aussi menacer la capacité de Transco à gérer de façon sûre le réseau gazier.

OFGEM a donc proposé d'apporter les changements fondamentaux suivants au régime d'équilibrage du gaz :

- Le mesurage *horaire*, effectif ou estimé, des injections et des prélèvements dans le réseau de transport.
- Une période d'équilibrage plus courte pour les affréteurs, peut-être de six heures, qui pourrait être encore raccourcie, en cas de besoin, dans une phase ultérieure.
- Les affréteurs seraient incités de manière plus rigoureuse à fournir des informations fiables à Transco, et des redevances de déséquilibre s'appliqueraient à la différence entre les flux contractuels et les flux réels, mesurés ou estimés, à l'entrée comme à la sortie.
- La vente aux enchères d'une capacité de stockage en conduite aux affréteurs.
- L'encaissement des redevances de déséquilibre des affréteurs à la fin de chacune des périodes d'équilibrage raccourcies si les réserves stockées en conduite des affréteurs sont épuisées.
- Une meilleure information du marché par Transco, et notamment communication en temps réel d'informations sur l'encaissement et de données matérielles sur le réseau national de transport à tous les acteurs du marché et aux clients.

Cette proposition s'inscrit à l'évidence dans la tradition centrale de réforme basée sur le marché proposée par OFGEM. Les affréteurs seraient aussi fortement incités par le marché à équilibrer leurs flux à l'intérieur de la période d'équilibrage raccourcie, à la condition d'utiliser la variabilité rendue possible par les réserves stockées en conduite qu'ils possèdent. La valeur des réserves stockées en conduite serait en rapport avec les coûts prévus de l'intervention d'équilibrage (à laquelle elle se substitue), et le paiement serait à la charge des affréteurs pour lesquels cette valeur est la plus élevée, c'est-à-dire ceux dont les profils gaziers varient à l'intérieur de la journée. D'un point de vue conceptuel, il s'agit là d'une solution très ingénieuse aux problèmes identifiés par OFGEM.

Les propositions actuelles constituent une version modifiée d'options antérieures évoquées lors d'une précédente consultation lancée en février 2001. Cette première option comprenait une période d'équilibrage raccourcie et une exigence plus stricte de mesure des flux réels plutôt que des flux estimés. Face à cette proposition, le secteur a exprimé de vives préoccupations, estimant que le coût de sa mise en œuvre serait extrêmement élevé parce qu'elle impliquerait de lourds investissements en nouveaux équipements de mesurage, une renégociation des contrats et des coûts de négoce permanents. Il craignait que ces coûts ne soient supérieurs aux éventuelles économies réalisées sur les coûts d'équilibrage en cours de journée, et estimait que les risques pour le fonctionnement sûr du réseau national de transport étaient moins graves que ne le donnait à penser OFGEM.

Les propositions révisées répondent dans une certaine mesure à ces préoccupations et il appartient maintenant au secteur d'examiner où, dans le mécanisme de modification du code du réseau, l'organisme chargé de ce code doit formuler des propositions de changements à faire approuver par OFGEM. Il est probable que les participants du secteur feront encore progresser ces propositions, en suggérant peut-être une réforme plus progressive. OFGEM ne peut pas imposer sa proposition au secteur, mais a néanmoins laissé entendre qu'il ne serait pas impossible de mettre en œuvre la première partie des dispositions d'équilibrage révisées d'ici à octobre 2002, avec d'autres étapes en 2003. À la limite, on peut imaginer que les pouvoirs publics imposent certains changements par la voie législative, mais cela représenterait à l'évidence une tâche de grande ampleur.

Toute solution à ces problèmes, même sous la forme de propositions plus progressives, aura un coût. Tout jugement sur la politique à suivre devra prendre en compte l'efficacité des différentes solutions, leur coût et la répartition de la charge de ce coût. Cet exemple montre clairement qu'il est difficile d'entreprendre une analyse coûts-avantages détaillée des propositions réglementaires de ce type, mais il souligne dans le même temps la nécessité d'analyser les risques et les imprévus auxquels les propositions de réforme sont supposées apporter une réponse. Une telle analyse du risque peut mettre en lumière des hypothèses implicites quant au niveau de risque pour le fonctionnement du réseau ou à la probabilité et l'ampleur des futures variations brusques des prix, qui devraient se produire, en l'absence de la réforme proposée, pour justifier le projet de réforme. Une telle analyse permettra d'examiner les propositions en meilleure connaissance de cause, aussi bien par les autorités réglementaires que par le secteur, lorsqu'il s'agit de choisir entre les accepter ou faire d'autres propositions.

**1. Pour aider le secteur à examiner ses propositions, OFGEM devrait entreprendre une évaluation méthodique des coûts de sa nouvelle proposition d'équilibrage du gaz et une analyse, basée sur le risque, des avantages qui seraient nécessaires pour justifier la réforme, en même temps qu'une analyse, basée sur les coûts et le risque, des avantages d'autres solutions aux problèmes perçus.**

## C. RÉGLEMENTATION DES PROFESSIONS LIBÉRALES

### Introduction

Le Royaume-Uni possède un secteur des services florissant, Londres étant un centre mondial regroupant des services financiers, commerciaux (comptables) et juridiques, d'une qualité exceptionnelle au service d'une clientèle d'entreprises mondiales et nationales. Les professions libérales jouent un rôle important dans ce secteur. Le gouvernement mène une politique libérale d'ouverture des marchés, avec peu de barrières à l'entrée et une réglementation légère, c'est-à-dire une approche fondée sur « l'intérêt personnel bien compris », qui a beaucoup contribué au succès de Londres auprès dans le monde des affaires.

Les professions sont dans une assez large mesure autoréglementées, avec un ensemble de règles régissant l'accès à une profession, de normes professionnelles, et de structures commerciales et de mécanismes de règlement des litiges sous le contrôle d'organismes professionnels. Le bien-être du consommateur justifie la réglementation relative au contrôle qualité des ces professions et il existe des raisons valables pour que l'auto-réglementation, convenablement appliquée, soit le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs. Toutefois il existe un risque que l'auto-réglementation puisse être mal orientée ou excessive, à l'avantage des membres d'une profession, et au détriment des intérêts des consommateurs. En outre, du fait que ces dispositifs auto-réglementation reflètent des traditions bien établies, ils ont tendance à être invoqués ou justifiés en fonction des intérêts des clients ordinaires et à limiter la fourniture de services aux clients plus avertis.

Avant la loi relative à la concurrence, les activités réglementaires des organismes professionnels étaient exclues du champ des interdictions prévues par la législation sur la concurrence au Royaume-Uni. La nouvelle loi sur la concurrence s'applique aux activités auto-réglementation des professions, sauf si un organisme professionnel a expressément demandé à être exclu de son champ d'application (désignation). Aucune demande de ce type n'a été déposée et le gouvernement a annoncé qu'il supprimera ce mécanisme d'exclusion. En termes simples, l'application de la nouvelle loi sur la concurrence a pour effet de créer un équilibre entre les restrictions de la concurrence imposées par les règles auto-réglementation et les avantages qui en résultent pour le consommateur. Lorsqu'une restriction rentre dans le champ d'application de la loi sur la concurrence, si cette restriction à la concurrence est plus importante que nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des consommateurs, ou bien si l'avantage que retire le consommateur de cette restriction est insuffisant, alors ce dispositif auto-réglementation contrevient à la loi. Cette façon de peser le pour et le contre constitue un moyen tout à fait approprié pour veiller à ce que les dispositifs auto-réglementation soient conformes aux principes de qualité de la réglementation, tels que ceux définis par la Better Regulation Task Force.

L'OFT a procédé à une analyse préliminaire des règles professionnelles dans trois secteurs en Angleterre et au pays de Galles (les avocats, les comptables et les architectes), et a identifié un certain nombre de règles dont il craint qu'elles puissent avoir des effets anticoncurrentiels injustifiés. Parmi ces restrictions figurent : les restrictions concernant l'accès des clients aux *barristers* sans passer par l'intermédiaire d'un *solicitor*, la distinction entre les *barristers* et les *solicitors*, ainsi que les limites des fonctions des *solicitors* ; l'ouverture limitée du marché des cessions de biens immobiliers, avec interdiction faite aux banques et aux sociétés de crédit immobilier d'exercer ces activités (ainsi que les activités d'homologation des successions); les restrictions relatives aux cabinets pluridisciplinaires qui limitent l'innovation et la flexibilité dans la prestation de services et l'obligation faite aux



*barristers* d'exercer seuls leur activité ; le maintien de certaines restrictions concernant la publicité et la commercialisation imposées aux comptables, aux *barristers* et aux *solicitors* ; les restrictions de la concurrence par les prix par le biais de barèmes d'honoraires recommandés pour les prestations des architectes et les activités d'homologation des testaments ; enfin, l'existence de privilèges professionnels reconnus aux professions juridiques qui faussent la concurrence en leur faveur et au détriment des comptables en matière de conseils fiscaux.

Certaines de ces restrictions entrent dans le champ de la loi sur la concurrence, comme expliqué ci-dessus, alors que les autres ont une origine législative de sorte que c'est au gouvernement qu'il appartient directement de prendre éventuellement des mesures pour y remédier. En ce qui concerne les restrictions relevant de la loi sur la concurrence, l'OFT n'a pas encore procédé à l'évaluation comparative des restrictions et des avantages qui en découlent pour les consommateurs afin de déterminer si ces restrictions peuvent être justifiées au regard de la loi sur la concurrence. L'OFT a invité les organismes professionnels à réexaminer le maintien de ces règles ou à justifier formellement les restrictions comme étant nécessaires et effectivement favorables aux consommateurs avant que l'OFT n'applique la loi relative à la concurrence aux restrictions restantes après un délai de grâce d'un an (jusqu'en mars 2002).

Il est souhaitable que la réforme vienne des professions libérales elles-mêmes dans le contexte de auto-réglementation. Les organismes professionnels réexaminent actuellement le statut de leurs règles professionnelles. Un certain nombre de changements concernant les dispositifs auto-réglementation sont pourraient en résulter, et, de fait, certains ont été examinés avant le rapport de l'OFT. Toutefois, dans le cas où les professions libérales se refuseraient à supprimer la totalité des restrictions identifiées, l'OFT devra procéder à l'évaluation comparative prévue par la loi sur la concurrence. D'autres changements pourraient découler d'initiatives législatives du gouvernement. Lors de l'examen de ces questions, il faut garder à l'esprit que les restrictions anticoncurrentielles identifiées font partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de dispositions réglementaires interdépendantes et qu'elles ne devraient pas être examinées isolément.

### ***L'application de la loi sur la concurrence aux professions libérales place le cadre réglementaire du Royaume-Uni au premier rang mondial***

En 1999, la Table ronde du Comité du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE sur les professions libérales a examiné les diverses expériences de réglementation des professions libérales dans un large éventail de pays membres de l'OCDE. Cette table ronde a abouti aux conclusions suivantes sur la meilleure approche à cette question :

- Premièrement, des droits d'exclusivité ne devraient pas être accordés lorsqu'il existe d'autres mécanismes qui permettent de répondre plus directement aux défaillances du marché en restreignant moins la concurrence, comme la collecte et la publication d'informations sur la qualité des professionnels, l'aide aux organismes d'homologation ou de contrôle de qualité ou encore le renforcement des règles de responsabilité civile.
- Deuxièmement, lorsqu'il n'y a pas d'autre possibilité que d'accorder à une profession un droit d'exclusivité pour la fourniture d'un service, les conditions d'accès à cette profession ne devraient pas être disproportionnées par rapport aux conditions nécessaires pour assurer ce service de façon compétente. Lorsque les compétences requises pour différents services sont très différentes, de nouvelles professions devraient être créées avec des conditions d'accès différentes.

- Troisièmement, la réglementation devrait viser essentiellement à protéger les petits consommateurs. Les utilisateurs commerciaux avertis de services professionnels sont en mesure d'évaluer leurs propres besoins et la qualité des services qu'ils utilisent, et ne devraient pas systématiquement être obligés de recourir aux services d'un professionnel agréé.
- Quatrièmement, les restrictions de la concurrence entre membres d'une profession devraient être supprimées. Il s'agit ici des accords qui visent à limiter les prix, à répartir les marchés, à mettre en place des barrières à l'entrée ou à limiter la publicité loyale. La reconnaissance des diplômes des professionnels des autres pays devrait être encouragée. Les conditions de nationalité devraient être supprimées.
- Cinquièmement, les organismes professionnels ne devraient pas avoir compétence exclusive pour les décisions concernant les conditions d'accès à la profession, la reconnaissance mutuelle ou la limitation de leurs droits d'exclusivité. Ces décisions devraient au minimum faire l'objet d'un examen indépendant, peut-être par une autorité réglementaire indépendante. Par exemple, lorsque l'accès à une profession se fait par voie d'examen, l'organisme professionnel ne devrait pas avoir l'exclusivité de la détermination du degré de difficulté de cet examen ou du niveau requis pour le réussir.
- Sixièmement, la concurrence entre organismes professionnels devrait être encouragée, à condition que des mécanismes soient en place pour veiller à ce que les conditions d'accès à la profession ne tombent pas en dessous du niveau de compétence requis pour fournir le service faisant l'objet d'un droit exclusif. Lorsque les conditions d'accès à deux organismes professionnels sont similaires, les membres de chacune de ces professions devraient être autorisés à assurer les services dont l'autre a l'exclusivité.

Pour l'essentiel, le rapport de l'OFT préconise d'utiliser le cadre législatif de la concurrence pour appliquer la cinquième recommandation de la table ronde de l'OCDE. Cette méthode présente des avantages évidents, du fait que les organismes professionnels qui connaissent bien l'activité concernée, disposent de nombreux éléments d'appréciation pour évaluer le degré auto-réglementation nécessaire pour garantir la qualité. L'application de la loi sur la concurrence permet de conserver les avantages de cette auto-réglementation tout en mettant en place un mécanisme de contrôle des excès possibles. Cette solution est sans doute plus rentable qu'un système autonome de réglementation de la qualité (qui en tout état de cause aurait probablement aussi des effets anticoncurrentiels). Il est judicieux que ce soit à l'autorité chargée de la concurrence qu'il appartienne d'évaluer cet équilibre car cela relève de sa compétence spécifique.

### **Restrictions particulières**

#### **Avocats**

Le marché des services juridiques au Royaume-Uni est très ouvert selon les critères internationaux. Il n'existe que cinq domaines réservés : plaidoiries devant les tribunaux, gestion des litiges, transferts de propriété, homologation des successions et conseils en matière d'asile et d'immigration. Ces domaines sont réservés selon les cas aux *barristers*, aux *solicitors* et à certains autres prestataires de services spécialisés autorisés ou accrédités. Au Royaume-Uni, toute personne peut fournir des services de conseil juridique, même si elle n'est ni *barrister* ni *solicitor*, dès lors qu'elle ne se prévaut pas de ces titres. Il n'y a pas de restrictions à l'entrée d'avocats étrangers.

Des réformes importantes ont progressivement été engagées en ce qui concerne la structure des professions juridiques, réformes qui ont accru le degré de concurrence. Cette démarche qui est conforme à la culture de réforme du Royaume-Uni, a débouché sur une structure complexe d'organismes professionnels exerçant tous des fonctions auto-réglementation ce qui pose, à la marge, des problèmes de neutralité concurrentielle, notamment entre les différents secteurs du marché des services juridiques et toutes les questions générales relatives à la concurrence. Cette structure peut rendre difficile toute nouvelle réforme car il devient moins évident de prévoir les effets des mesures isolées. Néanmoins, le marché des services juridiques connaît actuellement des mutations profondes et des innovations reposant sur les mécanismes du marché. L'État s'est retiré du financement des recours contre les tiers. De nouveaux entrants interviennent dans les domaines du traitement des réclamations, du financement des litiges privés, et des systèmes d'assurance des frais juridiques. Les dispositifs d'assurances universelles pour les *solicitors*, officiellement gérés par la Law Society, ont été transférées au secteur commercial, ce qui devrait permettre de recourir davantage aux mécanismes du marché pour apprécier le risque et la qualité des différents *solicitors*. En somme, le marché des services juridiques ressemble davantage à un marché commercial ordinaire et les prix des services standard dans les domaines libéralisés ont baissé. Un certain nombre de changements concernant les restrictions identifiées dans le rapport de l'OFT sont actuellement envisagés par les organismes professionnels et ne sont pas abordés dans la présente synthèse – notamment l'accès direct des clients aux avocats (pour les sociétés clientes ayant des capacités juridiques internes), les restrictions en matière de publicité et les commissions pour recommandation. Certaines questions de fond subsistent néanmoins.

La stricte séparation entre les fonctions de *barrister* (avocat) et celles de *solicitor* (représentant juridique) est de moins en moins nette et le domaine d'activité réservé de chaque branche s'est restreint. Cela s'est fait en ouvrant à l'une des branches les activités qui étaient auparavant réservées à l'autre. La dernière étape de ce processus est la proposition du Conseil de l'ordre des avocats d'autoriser l'accès direct des clients aux avocats (pour les sociétés clientes ayant des capacités juridiques internes).

Selon les *Solicitors' Practice Rules*, les *solicitors* n'ont pas le droit de créer des partenariats multidisciplinaires, malgré la levée de l'interdiction établie par la loi de tels partenariats en 1990 et la Law Society estime qu'il subsiste encore d'autres obstacles réglementaires. Par ailleurs, les *solicitors* employés ne peuvent pas agir « en tant que *solicitors* » pour le compte d'autres personnes que leur employeur, sauf si ce dernier est également un *solicitor* soumis au *Solicitors Code* de 1990 et aux *Solicitors' Practice Rules*. En conséquence, les *solicitors* ne peuvent pas créer de partenariats avec, par exemple, des comptables, et un cabinet comptable ne peut pas employer de *solicitors* pour fournir des services correspondants à l'extérieur de l'entreprise. Ceci limite la concurrence sur certains marchés et les centres multiservices pour les clients commerciaux. La Law Society étudie actuellement une réforme de la restriction des partenariats multidisciplinaires (MDP) qui s'applique aux *solicitors*. Toutefois, il est probable que certains problèmes empêcheront de faire avancer cette question dans la mesure où les exigences « déontologiques » pour les non-*solicitors* peuvent être différentes de celles d'autres professions. La Law Society souhaiterait que les « questions d'éthique » soulevées par les partenariats multidisciplinaires restent de sa compétence. Les autres organismes professionnels ont le même souci et tiennent à traiter les problèmes d'éthique professionnelle selon leur propre code professionnel. Ce n'est pas l'idéal pour trouver des solutions permettant de contrôler les pratiques des partenariats

pluridisciplinaires. Il serait préférable que les organismes professionnels concernés coopèrent afin d'élaborer un code commun réglant ces questions selon différentes perspectives sans qu'il soit nécessaire que l'une des professions contrôle totalement un partenariat multidisciplinaire.

**1. Il serait souhaitable que le gouvernement encourage les meilleures pratiques au sein des nombreux organismes intéressés par le développement des partenariats multidisciplinaires et facilite le dialogue entre les organismes dans certains domaines afin de régler les problèmes réglementaires.**

Les *barristers* ne peuvent pas former de partenariats avec d'autres *barristers* ni avec qui que ce soit ; selon le code de conduite du Conseil de l'ordre, les *barristers* doivent exercer seuls. Cette règle s'accompagne de la règle dite du « cab rank » (station de taxis) selon laquelle les *barristers* se doivent de représenter tout client qui sollicite leurs services. Ces règles sont au cœur de l'actuel ordre des avocats indépendant. Ces règles étaient justifiées au départ par la nécessité de garantir que les cabinets de *solicitors* aient accès aux services d'un avocat et que tous les clients puissent être représentés devant les cours de justice, aussi déplaisante qu'une affaire puisse être. En outre, la règle garantit qu'un *barrister* ne puisse être en conflit lors de la représentation d'un client donné en raison de son association avec un autre *barrister*. L'ordre des avocats soutient que la règle est favorable à la concurrence car elle accroît le nombre de *barristers* indépendants par rapport à la situation qui existerait s'ils pouvaient s'associer. Selon le barreau, un marché qui ne serait pas soumis à de telles obligations ne permettrait pas d'atteindre de manière aussi fiable ces résultats et les risques pour le système judiciaire serait élevé. Dans le même temps, le barreau soutient que l'obligation d'exercer seul limite les frais généraux, ce qui présente un avantage pour les clients.

Le souci de préserver l'indépendance du barreau est légitime. Celle-ci constitue un élément important de la structure de gouvernance. Toutefois, la question essentielle est de savoir si l'indépendance doit être imposée par le biais des restrictions structurelles ou si un marché où des associations de *barristers* ou des MDP seraient autorisés ne serait pas de nature à favoriser néanmoins l'émergence d'un barreau indépendant. En ce cas, il n'est pas sûr que les restrictions soient nécessaires. En outre, ces restrictions constituent une barrière à l'entrée car elles augmentent le risque économique de cette activité, qui pourrait être limité avec d'autres structures commerciales. On peut noter que, dans d'autres pays de common law, dont certains ont supprimé la distinction entre *barristers* et *solicitors*, il existe des groupes d'avocats qui se spécialisent dans la défense des causes. Il reste à démontrer que ce système ne fonctionnerait pas, ou pas de manière satisfaisante, au Royaume-Uni.

**Le secret professionnel de l'avocat** protège le contenu des échanges entre les clients et leurs conseils juridiques, qui ne peuvent être utilisés devant les tribunaux au préjudice du client mais il n'existe aucune protection équivalente pour les échanges entre clients et experts-comptables concernant les questions fiscales. Cela a pour effet de fausser la concurrence entre avocats et experts-comptables en matière de conseils fiscaux. L'OFT propose d'étendre de façon limitée le privilège du secret professionnel aux experts-comptables, comme cela a été le cas pour les mandataires chargés des transferts de propriété et des successions. Toutefois, l'OFT note que les conséquences d'une telle modification doivent être soigneusement étudiées.

**Les transferts de propriété foncière** sont réservés aux sollicitors et aux « licensed conveyors » (mandataires spécialisés dans la rédaction des actes translatifs de propriété) – ces derniers ne représentent qu'environ 5 % du marché. Le Courts and Legal Services Act (CLSA) de 1990 (loi relative aux tribunaux et aux services juridiques) prévoyait d'étendre l'accès à ce marché à des « praticiens autorisés », vraisemblablement des banques et des sociétés de crédit immobilier employant du personnel ayant les qualifications juridiques requises. Toutefois, ces dispositions de la loi n'ont jamais été appliquées. Par ailleurs, les sollicitors employés ne peuvent pas agir en tant que « sollicitors » pour le compte d'autre personne que leur employeur sauf si ce dernier est également un sollicitor soumis au Solicitors Code de 1990 et aux Solicitors' Practice Rules. Une double contrainte pèse donc sur la libéralisation dans ce domaine. La Law Society affirme que ce marché est devenu plus concurrentiel et que les honoraires moyens ont baissé en termes réels. On constate toutefois que la concurrence est encore insuffisante sur le marché avec de très importants écarts de prix pour un service essentiellement standardisé. L'OFT recommande la mise en œuvre des dispositions pertinentes de la loi CLSA ; le problème de la restriction visant les sollicitors employés devrait également être réglé. Certaines questions de conflits (lorsque les organismes de crédit immobilier fournissent des services en matière de transfert de propriétés) ainsi que certains problèmes éthiques devront être réglés mais n'ont rien d'insoluble.

Le Solicitors Act réserve la plupart des activités liées aux successions aux sollicitors. La loi CLSA de 1990 relative aux tribunaux et aux services juridiques prévoit la possibilité d'ouvrir à d'autres fournisseurs les activités liées aux successions mais cette disposition n'a jamais été appliquée. Ce dispositif, s'ajoutant au barème d'honoraires pour les activités liées aux successions publié par la Law Society, dénote le faible niveau de concurrence sur ce marché et donne à penser que l'élargissement des catégories de prestataires pourrait être bénéfique.

### ***Les réformes envisageables dans le domaine des services juridiques sont multiples et interdépendantes***

Les réformes envisageables dans ce domaine sont multiples et pourraient entraîner une modification structurelle importante du secteur des services juridiques. Ces réformes comprendraient un certain nombre de modifications des règles professionnelles proposées par les organismes professionnels en réponse à la demande, formulée par l'OFT, de réexaminer la nécessité de maintenir les restrictions ou de fournir une justification positive des restrictions considérées comme nécessaires et favorables aux consommateurs. D'autres réformes pourraient résulter de l'application ultérieure, par l'OFT, de la loi sur la concurrence aux restrictions encore en place. D'autres encore pourraient résulter d'une action législative du gouvernement. Certains de ces changements possibles concernent des restrictions interdépendantes, notamment celles qui visent le marché des transferts de propriété immobilière ou les formes d'exercice de la profession de *barrister*. Lors de l'évaluation de ces questions, il ne faut pas négliger le fait que les restrictions à la concurrence recensées font partie d'un ensemble plus large de dispositions réglementaires destinées à protéger les consommateurs et qu'elles ne doivent donc pas être considérées isolément. Il convient d'examiner avec attention non seulement la justification des restrictions ainsi que les effets qu'aurait leur suppression, mais aussi les solutions de rechange moins restrictives acceptables au regard de la loi sur la concurrence qui permettraient d'atteindre les objectifs de protection des consommateurs. Il ne s'agit pas d'un argument contre le changement en soi, mais d'un argument en faveur d'une démarche prudente, en tenant compte de toutes les interconnexions existant à l'intérieur de la structure réglementaire générale.

**2. Certains aspects des réformes dans le secteur des services juridiques nécessitent une coopération étroite entre l'OFT et le gouvernement. Il sera important de prendre en compte les changements substantiels qui pourraient résulter de la suppression des restrictions identifiées et d'envisager l'équilibre entre les avantages et les coûts dans un cadre réglementaire général complexe. L'OFT pourrait également étudier des mécanismes réglementaires de substitution moins restrictifs, qui répondent aux exigences de la loi sur la concurrence, et permettraient d'atteindre les objectifs de protection des consommateurs souhaités.**

### **Comptables**

Le secteur de la comptabilité est assez peu réglementé. Toute personne peut se prétendre comptable, mais on ne peut se présenter comme membre d'un organisme professionnel du secteur de la comptabilité qu'à la condition d'avoir satisfait aux exigences de formation correspondantes et d'y avoir été admis. La vérification légale des comptes est le seul domaine réservé aux membres qualifiés de certains organismes professionnels. Cette restriction vise à garantir que seules des personnes compétentes assurent la vérification des comptes des sociétés. La vérification des comptes revêt le caractère d'un « bien public » car les informations qu'elle fournit sur l'état financier d'une société sont utiles pour le public des investisseurs, et pas seulement pour la société vérifiée. Par conséquent, il est important que les commissaires aux comptes possèdent les qualifications requises et soient indépendants de leur client. Selon la loi sur les sociétés du Royaume-Uni et la législation européenne, les cabinets d'expertise comptable effectuant des vérifications des comptes doivent être contrôlés (plus de 50 % des droits de vote) par des vérificateurs qualifiés. Cette restriction vise à réduire le risque de conflits d'intérêts. Elle limite aussi dans une certaine mesure la possibilité, pour ces cabinets, d'adopter une structure multidisciplinaire. Des conflits d'intérêts peuvent également surgir lorsqu'un cabinet d'expertise comptable fournit des services non comptables à un client dont il assure la vérification des comptes, mais il existe des contrôles de comportement pour régler ce type de problèmes. L'élargissement de ces contrôles de comportement afin de limiter les conflits dans les pratiques multidisciplinaires peut constituer un dispositif moins restrictif que le contrôle actuel des droits de vote.

À l'heure actuelle, en Écosse, les cabinets ne peuvent utiliser le titre « comptable agréé » que si 75 % des partenaires peuvent se prévaloir de ce titre. L'Institute of Chartered Accountants of Scotland propose d'abaisser ce seuil à 50 %, ce qui mettrait le dispositif en harmonie avec les règles de l'Institute of Chartered Accountants for England and Wales (ICAEW).

Les comptables ne peuvent pas se livrer au démarchage ni verser de commission de recommandation à une tierce partie. Les questions générales liées à ces restrictions ont été examinées plus haut dans la section consacrée aux juristes. L'ICAEW propose de modifier ses règles de pratique afin de traiter le problème des restrictions. Les deux principaux organismes professionnels comptables ont assoupli les restrictions relatives à la publicité comparative sur les honoraires.

### **Architectes**

L'accès à la profession d'architecte n'est pas auto-réglementé par les organismes professionnels. L'*Architect Registration Board*, organisme réglementaire indépendant créé par la loi, détermine les conditions de formation et de compétence professionnelle requises pour être enregistré comme architecte au Royaume-Uni. Il existe un élément résiduel

auto-réglementation potentiellement anti-concurrentielle, le *Royal Institute of British Architects* publie des barèmes d'honoraires facultatifs ou recommandés pour différents types de projets. Ces barèmes sont établis sur la base des coûts historiques et indexés sur l'évolution d'un indice des prix de soumission. L'OFT craint que ce type de barème d'honoraires ne fausse la concurrence tarifaire car il risque d'encourager les ententes tacites et de protéger ceux qui sont les moins efficaces et donc de ne pas les inciter à progresser. La publication de données rétrospectives permettrait de fournir les informations souhaitées aux clients sans l'effet de concentration sur les prix d'un barème d'honoraires recommandés.

## Notes

1. D'après une étude réalisée en 2001 par l'organisme national de vérification des comptes (NAO), les consommateurs résidentiels d'électricité auraient économisé à la date de juin 2000, 750 millions de livres depuis l'introduction de la concurrence. Les consommateurs qui avaient changé de fournisseur avaient économisé 143 millions de livres grâce au gel des prix imposé par la concurrence, combiné à la baisse due au plafonnement réglementaire des prix. Grâce à ce plafonnement, les consommateurs qui ont choisi un autre fournisseur ont économisé 156 millions de livres, tandis que ceux qui n'ont pas changé de fournisseur ont réalisé une économie de 450 millions de livres.
2. Il n'entre pas dans le champ de cette synthèse de traiter des réseaux distincts de l'Ecosse et du pays de Galles – certains commentaires comparatifs figurent dans le rapport de base.
3. D'après les estimations généralement avancées par l'industrie, le coût du passage aux NETA varie entre environ 700 millions et 1 milliard de livres (mais ces chiffres sont sans doute surestimés).
4. Les transactions bilatérales directes entre producteurs et les achats s'effectuaient par des transactions sur des marchés « financiers » parallèles impliquant une forme ou une autre de contrat sur produit dérivé ou d'arbitrage.
5. L'ordre pouvait être modifié pour tenir compte des contraintes de capacité sur le réseau de transport.
6. Les prix du déséquilibre énergétique (SBP et SSP) sont des moyennes pondérées des soumissions et des offres acceptées au sein du mécanisme d'équilibrage et de certaines mesures d'équilibrage de l'électricité en vertu de contrats à terme, prises par l'opérateur du système. Ainsi, le calcul de la moyenne du prix d'achat du système et du prix de vente du système comprend toujours une certaine socialisation des coûts de l'équilibrage d'énergie, mais elle est limitée à la catégorie des unités du mécanisme d'équilibrage qui sont en déséquilibre. Toutefois, des règles spéciales sont appliquées pour empêcher les unités adoptant un comportement stratégique de tirer profit de ce calcul. Si un producteur vend de l'électricité à l'opérateur du système au sein du mécanisme d'équilibrage mais que l'électricité n'est pas livrée, le producteur devra payer une taxe de non-délivrance. Ainsi, une telle stratégie occasionne une perte, alors qu'elle pourrait être rentable si le prix d'achat moyen du système était inférieur au prix réel que l'opérateur du système paie au producteur sur le marché d'équilibrage.
7. Il est possible d'agréger les petits producteurs intégrés avec un fournisseur au sein d'une seule unité du mécanisme d'équilibrage, en considérant la production des producteurs intégrés comme une demande négative.
8. L'étude à paraître du NAO, pourrait répondre à cette recommandation.
9. Ces redevances sont distinctes des redevances pour le recours aux services d'équilibrage (BSUoS), qui sont perçues pour l'équilibrage du système de transport (comme expliqué plus haut) par l'opérateur du système. En Angleterre et au pays de Galles, les fonctions d'opérateur du système et de propriétaire du transport incombent à la NGC.
10. Voir le document « Transmission Access and Losses under NETA: Revised proposals », Ofgem, février 2002.
11. Indépendamment des situations d'urgence dans lesquelles une grande partie du système de transport s'effondre.

12. Du gaz est également exporté en Irlande et en Irlande du Nord, mais aussi directement injecté des gisements britanniques dans le réseau des Pays-Bas par le biais de l'infrastructure de la mer du Nord.
13. La réglementation par l'Ofgas, puis par l'Ofgem, est limitée aux activités menées à terre. La réglementation des activités en mer, y compris l'accès aux gazoducs reliant le puits au point d'atterrissage relève directement du DTI, à l'exception des questions de concurrence, dont la responsabilité revient à l'OFT. Le présent document ne traite pas des questions réglementaires concernant les activités en mer. Pour l'essentiel, il n'existe pas de facteurs économiques qui inciteraient les propriétaires des nombreux gazoducs marins à refuser l'accès à d'autres utilisateurs, et par conséquent le défi réglementaire n'est pas du même ordre de grandeur que celui relatif au réseau monopolistique terrestre de transport ou de distribution.
14. Les affréteurs pouvaient également acheter et vendre du gaz sur le réseau national de transport 24 heures à l'avance – aux fins d'équilibrage, un achat était considéré comme une injection et une vente comme une extraction.
15. Voir le document de consultation d'Ofgem : The New Gas Trading Arrangements: Further reform of gas balancing regime, A consultation document, février 2001.



PARTIE II  
*Chapitre 6*

## Secteur des télécommunications\*

\* Pour plus de précisions, voir le rapport de référence sur la réforme de la réglementation dans l'industrie des télécommunications disponible sur le site Web : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports).

## Contexte

### **Le Royaume-Uni a ouvert la voie à la libéralisation du marché des télécommunications, qui s'est faite progressivement tout en s'accéléralant au cours des vingt dernières années.**

Le Royaume-Uni a été un précurseur au sein de l'OCDE pour la libéralisation du secteur des télécommunications. Depuis les années 80, le marché a été progressivement ouvert. La loi de 1984 sur les télécommunications (TAct) a constitué le premier changement majeur. L'opérateur historique en situation de monopole, *British Telecommunications* (BT), a été privatisé en 1984 et une autorité de régulation indépendante (OFTEL) a été créée en même temps pour imposer des garanties telles qu'une obligation de service universel pour BT et un régime de contrôle des prix. La concurrence sur les réseaux fixes a débuté de manière modeste par un duopole avec Mercury Communications (Mercury). De manière analogue, la concurrence dans la téléphonie mobile cellulaire a commencé en 1985 avec l'attribution de licences à Cellnet (possédée alors à 60 % par BT) et à Racal-Vodafone.

Malgré ce démarrage précoce, la concurrence a mis du temps à se développer. La politique de duopole était fondée sur l'idée qu'un concurrent unique accumulerait plus rapidement des parts de marché et apporterait à BT une concurrence plus soutenue que de nombreux nouveaux entrants, qui se concurrenceraient simplement les uns les autres. Or Mercury s'est concentré sur le marché professionnel et a fait peu d'efforts pour investir dans un réseau national.

Cet état de fait a finalement été reconnu dans le Livre blanc de 1991, intitulé « *Competition and Choice: Telecommunications Policy for the 1990s* » (Concurrence et choix : politique de télécommunications pour les années 1990), qui a mis fin au duopole et permis aux sociétés de télévision par câble et à d'autres opérateurs d'entrer sur le marché en proposant des infrastructures et des services compétitifs. Les nouveaux opérateurs ont été autorisés à exploiter des réseaux fixes au Royaume-Uni et les sociétés de télévision par câble ont pu fournir par elles mêmes des services de télécommunications. Les changements introduits en 1991 ont représenté un tournant décisif : ils ont libéré tout le potentiel de la concurrence. Les opérateurs de télévision par câble, qui pouvaient désormais concurrencer BT dans le secteur de la téléphonie vocale (en utilisant les mêmes réseaux que pour le transport de la télévision par câble), ont étendu leurs réseaux, pour venir concurrencer BT sur la boucle locale (c'est-à-dire le raccordement aux foyers des particuliers). La centaine d'entreprises environ qui avait émergé a fusionné pour donner Telewest et ntl. En 2001, on dénombrait 12.5 millions de foyers raccordables au câble, dont 4.6 millions effectivement connectés. Cela dit, l'OFTEL estimait qu'en 2000 BT enregistrait encore 70.2 % des recettes procurées par les lignes fixes (appels et locations de lignes interurbaines).

Une nouvelle étape importante est intervenue en 1996 avec la libéralisation, à travers les International Facilities Licences (IFL – licence d'exploitation d'installations internationales), des services internationaux de télécommunications assurés par des opérateurs sur leurs propres installations et sur tout réseau qu'ils auraient choisi. La revente simple internationale

### Encadré 16. **Bref historique de la libéralisation du marché des télécommunications au Royaume-Uni**

- 1981 : La loi sur British Telecom dissocie BT de la Poste.
- 1982 : Mercury Communications obtient une licence pour la construction et l'exploitation d'un deuxième réseau téléphonique fixe en concurrence avec BT.
- 1983 : Attribution des premières franchises pour des réseaux câblés à large bande.
- 1984 : Le gouvernement vend 51 % de ses parts dans BT : BT devient une société anonyme. La loi de 1984 sur les télécommunications crée l'OFTEL.
- 1985 : Attribution des premières licences de télévision par câble. Licences attribuées à Cellnet et Racal-Vodafone pour l'exploitation de réseaux cellulaires en concurrence.
- 1991 : Réexamen de la politique du duopole et publication du Livre blanc Concurrence et choix : politique en matière de télécommunications pour les années 1990. Les câblo-opérateurs sont également autorisés à exploiter des systèmes de télécommunications vocales.
- 1993 : Première attribution d'une licence d'ETP (Exploitant de télécommunications publiques consécutive au duopole).  
Les câblo-opérateurs commencent à obtenir des licences pour concurrencer BT sur la boucle locale.
- 1995 : BT accepte la séparation comptable pour la gestion du réseau et de ses autres activités ainsi que l'introduction de redevances orientées sur les coûts pour les services d'interconnexion standard dégroupés, déterminées individuellement par l'OFTEL et devant être appliquées sur des bases non-discriminatoires aux concurrents et aux propres activités de détail de BT.
- 1996 : Lancement par le gouvernement en février de l'Initiative sur la société de l'information, visant à promouvoir l'utilisation et le développement bénéfiques des technologies de l'information et des communications – multimédia au Royaume-Uni. Libéralisation des infrastructures internationales. Attribution en décembre 1996 de 44 licences de services internationaux.
- 1997 : BT accepte un nouveau contrôle sur les redevances d'interconnexion basé sur une formule RPI-X % à partir des coûts du moment et des coûts incrémentaux à long terme.
- 1998 : Libéralisation complète, à compter du 1<sup>er</sup> janvier, des réseaux de télécommunications de l'Union européenne, selon le modèle du Royaume-Uni.
- 1999 : Début du réexamen de 1999 des télécommunications dans l'Union européenne, dans la perspective d'une révision des Directives pour moderniser le régime européen de télécommunications, et tenir compte de la convergence entre les télécommunications et la radiodiffusion.
- 1999 : L'OFTEL applique des contrôles sur les redevances de terminaison des appels perçues par les deux opérateurs de téléphonie mobile ayant un pouvoir de marché.
- 2000 : Introduction dans les licences de conditions exigeant de BT le dégroupage de sa boucle locale.
- 2000 : Publication par le gouvernement de son Livre blanc : *Un nouvel avenir pour les communications*, qui contient des propositions pour adapter le cadre réglementaire des télécommunications au Royaume-Uni à la convergence des industries de télécommunications et de radiodiffusion et développer l'utilisation des communications électroniques à l'échelle mondiale.

### Encadré 16. **Bref historique de la libéralisation du marché des télécommunications au Royaume-Uni (suite)**

- 2001 : Entrée en vigueur de la réglementation européenne sur le dégroupage de la boucle locale. Le projet de loi sur l'Office of Communications (OFTEL) présenté au Parlement, propose la mise en place de l'OFCOM, auquel serait confié une mission préparatoire en vue de faciliter l'unification des cinq organismes de régulation en une seule instance « convergée ».
- 2001 : Adoption par l'UE d'une nouvelle structure de référence.
- 2002 : Adoption de la loi sur l'Office of Communications – ce qui rend possible la préparation du projet de loi sur les communications et la mise en place de l'OFCOM.

(RSI) avait été libéralisée en 1991, mais à la condition qu'il y ait une libéralisation équivalente à l'autre extrémité de la liaison : cette condition a également été levée. La libéralisation de l'IFL et de la RSI a réduit la part de BT sur le marché des appels internationaux sur le marché britannique de quelque 46.6 % en termes de revenus et de 32.7 % en terme de volume au premier trimestre 2001/02. Plus de 200 entreprises ont reçu l'autorisation de fournir des services internationaux en utilisant leurs propres installations. Le prix des appels téléphoniques internationaux a chuté d'au moins 50 % en termes réels depuis 1991.

### **Le développement de la téléphonie mobile a été un succès et le Royaume-Uni a ouvert la voie en matière de normalisation**

La croissance de la téléphonie mobile au cours de la dernière décennie a été très forte, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, le Royaume-Uni se situant en tête dans le développement de vagues successives de technologies. Le gouvernement a également développé une structure réglementaire compétitive fondée sur l'adjudication de manière à prendre en compte les contraintes associées aux disponibilités de radiofréquences.

Quatre entreprises disposent d'une licence pour fournir des services de téléphonie cellulaire mobile numérique GSM de deuxième génération : Vodafone, mm02 (anciennement BTCellnet), One2One (renommé T-Mobile) et Orange. Le Royaume-Uni a pris la tête des pays européens dans le développement de normes et le GSM est aujourd'hui la technologie dominante pour la téléphonie mobile de deuxième génération (avec 80 % des ventes mondiales). Le Royaume-Uni est actuellement un acteur majeur du développement de la téléphonie mobile UMTS (Système universel de télécommunications mobiles) de troisième génération. En mai 2000, le Royaume-Uni a attribué par enchères cinq licences d'exploitation de services multimédias mobiles de troisième génération (3G), à Vodafone, BT 3G, Orange, One2One, et ce qui est actuellement Hutchison 3G UK. Pour cette technologie également, le Royaume-Uni est à l'avant-garde de la normalisation. Les téléphones portables de troisième génération, qui devraient être disponibles à la vente en 2003, fourniront un accès nomade à haut débit à toutes les formes d'informations, y compris l'Internet.

Une concurrence supplémentaire dans le secteur de la téléphonie mobile est fournie par le réseau de radiocommunications européennes à ressources partagées (TETRA), mis en place par Dolphin Telecommunications, qui propose à la fois des services de téléphonie mobile et des communications en groupes fermés d'utilisateurs depuis un même appareil. Quatre opérateurs se partagent le marché de l'appel de personnes : BT, PageOne, Vodafone Paging et Hutchison.

Tableau 5. **Vue d'ensemble du marché des télécommunications au Royaume-Uni**

	Nombre d'opérateurs (à l'exclusion des licences révoquées)	Part de marché (fin 2000/01)	
Fixe	ETP disposant d'infrastructures nationales ou internationales :	BT (part de marché en % des recettes) :	
	213 habilités par le Code	Local	68.6
	73 non habilités par le Code	National	58.6
	8 Non-ETP habilités par le Code	International	44.6
Mobile	4	Part des recettes (%), décembre 2001 :	
		Vodafone	34.2
		mm0 <sub>2</sub>	21.9
		Orange	26.7
Télévision par câble	2 opérateurs majeurs	[ntl]	
		Telewest	

Source : OFTEL.

**La structure des institutions réglementaires repose sur des bases saines : la longue relation « de juridiction concurrente » avec les autorités en charge de la concurrence a récemment été renforcée**

Aux termes de la loi de 1984 sur les télécommunications, la réglementation du secteur des télécommunications est assurée par le *Department of Trade and Industry* (DTI) et l'*Office of Telecommunications* (OFTEL). Le DTI fixe la politique et le cadre réglementaire. Son Secrétaire d'État délivre les licences et nomme le président de l'OFTEL, ou *Director General of Telecommunications* (DGT – « directeur général des télécommunications »). Le DGT et le Secrétaire d'État ont deux devoirs importants selon la loi sur les télécommunications. Ils doivent s'assurer que toutes les demandes raisonnables en matière de télécommunications soient satisfaites et que les organismes prestataires de services soient aptes à financer leurs opérations. La loi impose également d'autres devoirs à l'un comme à l'autre, entre autres la promotion des intérêts des consommateurs, de la concurrence, et de l'efficacité ainsi que l'économie dans la prestation des services de télécommunications. La réglementation au Royaume-Uni est d'abord mise en œuvre à travers les clauses et les conditions définies dans les licences des opérateurs. La concession de licences est une prérogative du Secrétaire d'État (bien qu'il soit tenu de consulter le DGT).

Selon la loi sur les télécommunications, le DGT dispose de toute une gamme d'attributions spécifiques. Celles-ci comprennent l'examen des réclamations, la nomination d'organismes consultatifs pour les petites entreprises et les handicapés, la collecte d'informations, l'apport de conseils au Secrétaire d'État et l'assistance à la Commission de la concurrence.

Selon la loi sur les télécommunications, le principal pouvoir du DGT est de modifier les licences. Il est le seul à détenir ce pouvoir, qui constitue le principal moyen de développer le régime réglementaire du Royaume-Uni et de l'adapter de façon à ce qu'il réponde aux nouvelles opportunités et aux nouveaux défis. Dans un premier temps, les modifications doivent être acceptées par le détenteur de la licence. Mais si celui-ci refuse, l'OFTEL peut renvoyer l'affaire devant la Commission de la concurrence pour une décision fondée sur « l'intérêt public ». Le DGT dispose également du pouvoir de prévenir les manquements aux obligations des licences en prenant des arrêtés, prévus par la loi. Les principaux domaines dans lesquels le DGT exerce ses responsabilités et ses prérogatives sont : la réglementation de l'interconnexion, la numérotation, la réglementation des prix, et le

contrôle de la qualité du service. L'OFTEL emploie environ 240 personnes. Le ministère du Commerce et de l'Industrie compte parmi son personnel environ 80 membres affectés aux télécommunications (sur quelque 200 personnes pour l'ensemble des secteurs des communications et des technologies de l'information).

En ce qui concerne les actions contre les comportements anti-concurrentiels, le DGT partage ses pouvoirs en la matière avec le *Director General of Fair Trading* (DGFT – directeur général contre la concurrence déloyale), au départ en vertu de la loi sur les télécommunications et des lois relatives à la concurrence déloyale et maintenant, plus particulièrement, de la loi de 1998 sur la concurrence. Le principe général est qu'une affaire est traitée par l'entité la mieux placée pour le faire. Lorsqu'il apparaît probable que les juridictions vont entrer en concurrence, les deux entités se consultent par avance. Le Tribunal d'appel, qui fait partie du dispositif institutionnel de la politique de la concurrence, peut être saisi de demandes d'appels contre des décisions du DGT relatives à des violations des interdictions définies par la loi sur la concurrence en matière d'ententes anticoncurrentielles et d'abus de position dominante. Trois décisions de ce type ont été prises à ce jour par l'OFTEL (concernant des ententes verticales sur le marché de l'équipement téléphonique, le couplage téléphonie-informatique et le marché de l'accès à l'Internet). Une « double incrimination pour un même fait » n'est pas possible : les pouvoirs en matière de licence du DGT et la loi sur la concurrence ne peuvent pas être invoqués concurremment en cas de non respect des dispositions de la loi ou des conditions de la licence. La gestion parallèle des deux systèmes est toujours en cours de développement, du fait de la date récente d'application de la loi sur la concurrence (qui n'est entrée en vigueur qu'en 2000). Le DGFT est seul responsable de l'examen pour approbation des projets de fusions et il formule un avis auprès du Secrétaire d'État sur la question de savoir si ces projets doivent être renvoyés devant la Commission de la concurrence pour enquête.

L'OFTEL a ajouté des conditions relatives la concurrence déloyale dans les licences des opérateurs afin que celles-ci reflètent ses pouvoirs dans ce domaine. Cet organisme a utilisé ces pouvoirs lors de deux décisions à l'encontre de BT (concernant des cartes de paiement et les services d'annuaire). La loi sur la concurrence prime sur les conditions des licences relatives à la concurrence déloyale ; l'OFTEL a utilisé ses pouvoirs d'enquête prévus par la loi sur la concurrence, mais n'a pas encore entrepris d'action. Les cas de fusions ont été rares ces dernières années, et ils sont de plus en plus souvent examinés par la Commission européenne.

### **Un système réglementaire mature couvre les questions clés : le dégroupage de la boucle locale a toutefois été lent**

Le champ d'action des autorités réglementaires couvre l'ensemble des questions réglementaires importantes qui doivent être prises en compte dans un système moderne de télécommunications, à savoir l'attribution des licences, la réglementation des Public Telecommunications Operators (ETP – Exploitants de télécommunications publiques), l'interconnexion, la réglementation des prix, le rééquilibrage des tarifs, l'obligation de service universel, l'allocation répartition du spectre, la politique de numérotation de même que les questions qui ont pris récemment une place plus importante à l'ordre du jour de l'action réglementaire comme le dégroupage de la boucle locale et la convergence.

### **Entrée sur le marché et attribution de licences**

Une licence de télécommunications est exigée pour toute entreprise exploitant un système de télécommunications (défini comme tout système permettant une communication entre des lieux distincts par liaison filaire, hertzienne ou optique). Ceci signifie qu'il faut une licence pour exploiter pratiquement n'importe quelle forme moderne de communications depuis les services téléphoniques jusqu'à l'Internet, depuis la radio jusqu'à la télévision et depuis la visioconférence jusqu'à la radio CB. Il y a toutefois deux exceptions : une licence n'est généralement pas exigée lorsque l'opérateur souhaite exploiter un système uniquement pour son propre usage (système non relié à d'autres systèmes) et lorsqu'un opérateur fournit des services mais n'exploite pas de système. L'exploitation d'un système sans licence constitue une infraction pénale aux termes de la loi sur les télécommunications. Les licences définissent les services qu'une entreprise peut fournir, les systèmes qu'elle peut exploiter et les conditions auxquelles l'opérateur doit se conformer.

Cette approche n'est pas aussi contraignante qu'elle ne le paraît au premier abord car il existe deux grandes catégories de licences : les licences génériques (qui couvrent la plupart des systèmes de télécommunications) et les licences individuelles. Les systèmes utilisant des liaisons hertziennes doivent également avoir une licence d'exploitation du spectre délivrée par l'Agence des radiocommunications aux termes de la loi de 1949 relative à la télégraphie sans fil. Une licence accordée par l'Independent Television Commission (ITC) aux termes de la loi de 1990 sur la radiodiffusion peut également être nécessaire si l'opérateur souhaite utiliser un système de télécommunications pour fournir des services de télévision et de radio.

Les licences génériques sont des autorisations générales (normalement gratuites et sans enregistrement) qui s'adressent à une catégorie d'utilisateurs et leur permet d'exploiter une large gamme de systèmes de télécommunications sous certaines conditions. Il existe 19 licences génériques. Les principales sont les suivantes :

- La Self Provision Licence ou SPL, qui concerne les systèmes exploités pour compte propre (pas de services fournis à des tiers), par exemple les centres d'appel internes ou les réseaux privés d'entreprises telles que les banques, les supermarchés ou les stations services.
- La Telecommunications Services Licence ou TSL, qui permet de fournir toute une gamme de services à des tiers, y compris la revente internationale simple de données et les appels vocaux transitant à une seule extrémité par le réseau téléphonique public commuté. Elle vise des systèmes comme ceux des hôtels, les fournisseurs de services Internet, les revendeurs téléphoniques nationaux, les prestataires de revente simple de données au plan international et la mise à disposition de cabines téléphoniques privées dans des lieux publics.
- La Private Mobile Radio Class Licence ou PMR, qui permet la prestation d'une gamme restreinte de services mobiles, tels que les systèmes utilisés par les entreprises de taxis.
- La Satellite Services Class Licence, qui permet l'exploitation de terminaux de transmission et/ou de réception par satellite, à condition qu'il n'y ait pas de raccordement au réseau téléphonique public commuté.
- La Cordless Class Licence, basée sur la TSL, qui permet la prestation à des tiers de services de systèmes sans fil numériques (dans un périmètre de 200 mètres), qui peuvent par ailleurs être raccordés au réseau téléphonique public commuté.

- L'International Simple Voice Resale Licence ou ISVR, qui permet la prestation de services téléphoniques internationaux bidirectionnels en direct, pour lesquels l'appel est émis depuis le réseau téléphonique public d'un pays, est acheminé via un circuit privé international loué et parvient à un réseau téléphonique public à l'étranger. Le processus d'enregistrement est relativement simple.
- La Conditional Access Class Licence, qui vise les services d'accès conditionnel (technologie d'accès utilisée par exemple dans les décodeurs pour télévision, qui permettent l'accès à certains services, comme la télévision payante à la carte).

Si une entreprise a l'intention d'exploiter un système fournissant des services non couverts par les licences génériques, elle doit demander une licence individuelle. La principale catégorie de licence individuelle est la licence PTO (Public Telecommunications Operator – Exploitant de télécommunications publiques). Elle est généralement délivrée à des entreprises qui établissent des infrastructures pour proposer des services téléphoniques bidirectionnels (liaisons fixes ou mobiles) à un grand nombre de personnes, et dont les systèmes ont été désignés comme étant des systèmes de télécommunications ouverts à des tiers par le Secrétaire d'État aux termes de la loi sur les télécommunications. Cette désignation confère des droits et aussi des responsabilités supplémentaires à l'opérateur. Les conditions sont pratiquement identiques dans toutes les licences PTO, mais certaines comportent une habilitation en vertu du Code. Il s'agit de pouvoirs facilitant l'installation et l'entretien des systèmes (notamment le droit d'exiger des propriétaires terriens privés qu'ils contractent un accord – une servitude – permettant d'accéder à leurs terres, et permettant d'exiger un accès au réseau routier). Les titulaires d'une licence PTO doivent acquitter une redevance afin de couvrir les coûts administratifs (pour les ETP habilités en vertu du Code, la redevance initiale est de 40 000 livres sterling) à laquelle s'ajoutent des droits annuels à acquitter à l'OFTEL pour couvrir les coûts de la réglementation en vertu de la Directive sur les licences.

### **Interconnexion**

Une concurrence efficace entre les opérateurs de réseau, fondée sur une bonne compréhension de leurs droits et obligations respectifs, est essentielle pour le développement de nouveaux services. Actuellement, le cadre de l'interconnexion et les relations entre les opérateurs au Royaume-Uni favorisent l'innovation et figurent parmi les plus performants de l'OCDE. Les redevances d'interconnexion sont faibles.

Tous les ETP sont tenus d'assurer l'interconnexion avec l'ensemble des autres ETP. Deux ETP – BT et Kingston Communications (qui historiquement couvrait la région de Kingston-upon-Hull) – ont été désignés comme des opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif, et ils sont tenus de publier une offre d'interconnexion de référence. Ils sont soumis à des obligations particulières : les redevances d'interconnexion doivent être transparentes et axées sur les coûts, l'interconnexion doit être disponible pour les autres ETP aux mêmes conditions que pour leurs propres services, elle doit être proposée en tout point techniquement réalisable et les activités d'interconnexion doivent faire l'objet d'une comptabilité séparée.

Les redevances d'interconnexion de BT ont été définies par l'OFTEL et BT, en consultation avec d'autres opérateurs et en prenant en compte d'autres groupes d'intérêts (comme les consommateurs par exemple) utilisant la méthodologie des coûts incrémentaux à long terme et une évaluation comptable des actifs au coût de remplacement. Les premières redevances ont été établies en 1997 et indexées selon une formule RPI-X pour différents



groupes de services. Une révision en 2001 a conduit à définir de nouveaux tarifs pour la période jusqu'à 2005, date à laquelle une autre révision aura lieu. BT a établi et publié une convention type d'interconnexion, après discussion avec les autres opérateurs, qui doit être signée par tous les ETP souhaitant être interconnectés avec BT (ils ne peuvent pas négocier de clauses individuelles). Cette convention couvre les clauses et conditions de base, la facturation, les aspects techniques, et plus d'une centaine d'annexes concernant des services spécifiques. Elle est régulièrement actualisée. Les ETP doivent être inscrits auprès de l'OFTEL et franchir une série d'étapes systématiques (par exemple communiquer un plan de routage des appels) avant la signature d'une convention type d'interconnexion. La liste des tarifs d'interconnexion de BT (c'est-à-dire les redevances perçues) est également publiée. Les litiges concernant les tarifs d'interconnexion peuvent être portés devant l'OFTEL.

Toutefois, les questions d'interconnexion dans la téléphonie mobile continuent de susciter des difficultés. Deux opérateurs de ce secteur (Vodafone et mmO<sub>2</sub>) ont été désignés comme ayant un pouvoir de marché significatif dans le secteur des communications mobiles. Néanmoins, la législation de l'UE dans ce domaine ne les oblige pas à proposer des tarifs d'interconnexion orientés vers les coûts. Selon une étude de l'OFTEL en 1997, les tarifs demandés par ces opérateurs pour la terminaison d'appels émanant d'une ligne fixe étaient excessifs par rapport aux coûts, et comme ces opérateurs ont refusé de réduire les tarifs ou d'accepter des modifications de leurs licences introduisant des contrôles tarifaires, l'OFTEL a renvoyé l'affaire devant la Commission des monopoles et fusions (aujourd'hui Commission de la concurrence) pour qu'elle prenne une décision fondée sur « l'intérêt public ». La Commission a statué en faveur de l'OFTEL. Il a été exigé des deux opérateurs qu'ils réduisent considérablement leurs tarifs de terminaison des appels, et des contrôles des prix ont été imposés.

En 2001, l'OFTEL a procédé à un nouvel examen de la concurrence sur le marché de la téléphonie mobile et des tarifs de terminaison des appels sur les réseaux mobiles. Il en est ressorti que ces derniers étaient excessifs et désavantageaient les clients. L'OFTEL a donc décidé de maintenir le contrôle des prix (auquel sont désormais soumis l'ensemble des quatre opérateurs GSM) sur les quatre prochaines années. Les contrôles des prix ne s'appliqueront cependant pas aux réseaux de troisième génération au début de leur exploitation. L'OFTEL estime que, grâce aux contrôles sur les opérateurs GSM, les consommateurs économiseront environ 800 millions de livres sterling sur les quatre prochaines années.

### **Dégroupage de la boucle locale**

Le dégroupage de la boucle locale est une méthode, potentiellement très importante, permettant de fournir des services à large bande et haut débit (tels qu'un accès haut débit à l'Internet et à la vidéo à la demande) et cette approche a été considérée à l'époque par de nombreux commentateurs comme la plus prometteuse, sinon la seule.

En décembre 1998, l'OFTEL a publié le premier d'une série de documents de consultation, portant sur des propositions de dégroupage de la boucle locale de BT. Une note de position publiée en novembre 1999 a indiqué que l'OFTEL exigerait à partir de juillet 2001 un dégroupage de la boucle locale à des tarifs indexés sur les coûts (qui seraient déterminés pour l'essentiel par l'OFTEL). Cela a encouragé BT et les opérateurs intéressés à entamer des négociations sur la façon de procéder. Le cadre juridique du dégroupage de la boucle locale a été établi en août 2000 avec l'imposition d'une nouvelle condition dans la licence de BT (définissant les services que BT doit offrir : conditions de fourniture, méthodes de détermination des prix et de résolution des litiges). L'OFTEL a également

ordonné que BT donne accès aux autres opérateurs de réseau et aux prestataires de services à ses services ADSL, en attendant que le dégroupage de la boucle locale soit effectif. Un examen des progrès est prévu après quatre années.

Les dispositions du Royaume-Uni ont été supplantées par une réglementation de l'Union européenne (qui est directement applicable – aucune transposition dans la législation britannique n'est nécessaire) qui fixe au mois de janvier 2001 la date limite pour le dégroupage de la boucle locale par tous les opérateurs de lignes fixes ayant un pouvoir de marché significatif, et impose le partage de ligne pour la fourniture de services DSL, entre autres dispositions.

Les progrès du Royaume-Uni dans la mise en place du dégroupage de la boucle locale ont été relativement lents et soumis à des réévaluations répétées, en particulier tout récemment lorsque les fortes demandes initiales ont été considérablement revues à la baisse. Le dégroupage en est toujours à la phase de mise en œuvre. Une offre de référence a été publiée par BT et Kingston. Un certain nombre d'opérateurs intéressés se sont joints au groupe de négociation, et des demandes ont été effectuées pour des espaces de colocalisation dans les centraux de BT. La demande alors considérable a conduit BT à mettre en place un système de traitement des demandes (procédure « Bow Wave »). L'OFTEL et les industriels ont sélectionné plus de 700 sites que BT devait préparer. Les opérateurs devaient envoyer en janvier 2001 les premières commandes fermes de construction d'installations de colocalisation sur les 25 premiers sites, mais seulement 14 commandes ont été reçues. La demande s'étant avérée inférieure à ce qui était prévu, la conception et le financement des sites ont dû être révisés, et des modifications ont été apportées au processus de façon à l'adapter aux commandes fermes. En février 2001, le goulot d'étranglement avait été supprimé. BT disposait d'une capacité suffisante pour gérer cent colocalisations par mois. Fin 2001, les expérimentations de dégroupage ont cessé progressivement et les opérateurs ont mis en service commercial leurs lignes expérimentales. L'OFTEL gère un site Web donnant des informations et des mises à jour régulières sur les progrès du dégroupage de la boucle locale. Il a également agi de façon très active, à la demande des opérateurs, en publiant des lignes directrices et des documents de consultation sur le dégroupage (près d'une vingtaine entre septembre 2000 et fin 2001).

**Encadré 17. Obligations de service universel et autres questions liées, comme la colocalisation et la fourniture de services haut débit**

- Services du réseau téléphonique public commuté (y compris la télécopie et les transmissions de données par modem à une vitesse minimum de 2400 bits/s).
- Libre accès aux services d'urgence.
- Unicité des tarifs à travers le territoire national.
- Assistance de l'opérateur.
- Service d'annuaires.
- Information des abonnés (y compris un service gratuit de facturation détaillée).
- Services de publiphones payants.
- Tarifs particuliers pour les personnes handicapées et les abonnés à faibles revenus.
- Connexions spécifiques et services d'intérêt général.

### **Réglementation et rééquilibrage des tarifs**

Le contrôle des prix fondé sur la formule RPI-x fait partie du cadre réglementaire depuis la privatisation de BT en 1984. Seuls les prix à la consommation de BT restent actuellement contrôlés. C'est l'OFTEL qui fixe les contrôles. La hausse maximale des prix de détail de BT est actuellement limitée à RPI-4.5 %, décision valable jusqu'à juillet 2002. Elle s'applique à tout un panier de services de détail de BT : frais de raccordement, abonnement, appels locaux, nationaux et internationaux (à l'exclusion des appels depuis les cabines téléphoniques publiques) et appels via l'opérateur. Le plafonnement des tarifs permet de contrôler le prix moyen de ces services. La moyenne est pondérée en fonction de la facture des 80 % d'abonnés résidentiels de BT qui dépensent le moins, de façon à ce que les réductions des prix profitent davantage à ces groupes qu'aux entreprises aux dépenses élevées (jusqu'à 1997 cette moyenne reflétait les dépenses de tous les utilisateurs). L'OFTEL effectue un examen de l'efficacité de la concurrence sur différents marchés de détail afin de déterminer si les contrôles des prix à la consommation devraient être maintenus après juillet 2002.

Des contrôles ont également été imposés en décembre 1998 sur les recettes que BT retire des appels sur lignes fixes depuis son réseau à destination de ceux des opérateurs mobiles Vodafone et mmO<sub>2</sub>, après que l'OFTEL ait signalé aux autorités de concurrence le coût élevé de ces appels. La retenue sur les recettes pratiquée par BT a été réduite de 34 % (soit un montant approximativement équivalent à la baisse subie par les tarifs) et devait encore être réduite de RPI-7 % les deux années suivantes. Dans son examen l'OFTEL s'attache également à déterminer s'il faut maintenir ces contrôles.

Les redevances d'accès (d'une façon générale, les redevances d'abonnement) devraient suffire à couvrir le coût de mise à disposition de la ligne d'abonné, y compris les coûts du capital. Au Royaume-Uni, les redevances d'accès calculées sur la base des coûts intégralement répartis ne produisent qu'un revenu marginal sur le capital : implicitement certains coûts sont supposés couverts par les recettes sur les appels, ce qui implique la nécessité d'un rééquilibrage des tarifs (comme dans la plupart des pays de l'OCDE). Le taux de rendement de BT pour le secteur de la fourniture d'accès (en 1999/2000 : 0.2 %) suggère que des progrès ont été réalisés. De plus, les redevances sont calculées sur la base des coûts intégralement répartis. Les abonnements perçus par BT sur les lignes sont susceptibles de couvrir les coûts d'accès incrémentiels à long terme (LRIC). Comme il n'y a plus de plafond spécifique pour les augmentations que BT peut imposer aux abonnements de ses clients résidentiels, les petites hausses à ce niveau représentent le choix de BT dans les limites imposées par le plafonnement actuel des prix pour les abonnés résidentiels. La pondération importante attachée aux abonnements dans le panier des services de BT couverts par le plafonnement des prix signifie que BT devrait réduire considérablement les tarifs des appels résidentiels afin de compenser une forte hausse des frais d'abonnements, si BT souhaite augmenter la modeste contribution des abonnements au recouvrement des coûts communs. Les concurrents de BT se demandent si cette évolution (lentes augmentations des abonnements), correspond à une bonne politique de réglementation, presque vingt ans après l'introduction de la concurrence. Les clients de BT, eux, se montrent critiques envers ces augmentations.

### **Obligation de service universel**

Une obligation de service universel est imposée aux deux opérateurs ayant un pouvoir de marché significatif (BT et Kingston). Ils doivent fournir un certain nombre de services : les services du réseau téléphonique public commuté (y compris la télécopie et la

transmission de données par modem à une vitesse minimum de 2400 bits/s, le libre accès aux services d'urgence, l'unicité des tarifs sur l'ensemble du territoire national, l'assistance de l'opérateur, les services d'annuaire, l'information des abonnés (y compris la facture détaillée gratuite), les services de publiphones payants, les tarifs spéciaux pour les personnes handicapées et les abonnés à faibles revenus, et les raccordements spéciaux et services d'intérêt généraux.

L'OFTTEL garde en vue la possibilité d'étendre l'obligation de service universel pour y inclure les services mobiles et à haut débit.

Les coûts de l'obligation de service universel, estimés par l'OFTTEL à 53-73 millions de livres par an et pour des recettes annuelles estimées à 61 millions de livres sterling, sont assumés par les deux opérateurs. Il n'existe pas de fonds pour financer l'obligation de service universel. L'OFTTEL réexamine actuellement si l'obligation de service universel constitue une charge induite dans le cadre de sa révision des marchés de détail (en prenant en compte les bénéfices éventuels liés à l'image de marque de BT en tant que prestataire de service universel).

### **Allocation du spectre**

L'Agence des radiocommunications est responsable de la gestion des utilisations non-militaires du spectre des radiofréquences au Royaume-Uni. Les allocations de fréquences sont faites conformément aux décisions des conférences mondiales des radiocommunications de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et de celles de la Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT). L'agence a accordé plus de 230 000 licences, la plupart à des systèmes privés. Une nouvelle législation a été introduite en 1998 afin d'améliorer la gestion du spectre en utilisant un système d'enchères pour attribuer les licences et en modifiant les prix pour qu'ils reflètent davantage les coûts de gestion du spectre que les coûts administratifs (qui prévoient une réduction des frais en cas de partage du spectre). Deux enchères ont eu lieu jusqu'à présent, pour des licences mobiles de troisième génération et pour des licences de haut débit fixe. L'agence envisage de nouveaux outils tels que des transactions de fréquences afin d'améliorer encore la gestion du spectre, car les fréquences en dessous de 40GHz sont pleinement utilisées. La législation de l'Union européenne conduit également à des développements dans ce domaine. Des clauses de caducité ont été utilisées pour certaines licences telles que la boucle locale radio (connue au Royaume-Uni sous le nom d'accès fixe radio), mais elles sont difficiles à mettre en œuvre et susceptibles d'être remplacées par des échanges de fréquences. De nombreux services, qui présentent peu de chances de causer des interférences avec des services sous licences, sont exemptés de licences (tels que les systèmes mobiles et d'appel de personnes par satellite ou les terminaux de téléphonie mobile de deuxième et troisième génération). L'agence tient à jour un site Web présentant des informations détaillées, notamment sur les enchères et les tarifs concernant les fréquences, et sur les redevances de licences.

### **Numérotation et portabilité du numéro**

L'OFTTEL est responsable au premier chef de la gestion des ressources de numérotation au Royaume-Uni. Cette responsabilité est déléguée aux opérateurs auxquels sont attribués des séries de numéros ou des codes numériques spécifiques. La répartition s'effectue sur la base de conventions de numérotation selon le Schéma de numérotation spécifié (SNS). Ces conventions sont une série de règles et de principes régissant l'utilisation, la gestion et l'allocation des numéros, et le SNS est une liste de blocs de numéros qui sont attribués,

disponibles et réservés à des fins spécifiques ou à des opérateurs (il est publié hebdomadairement). Les ETP à qui l'on a attribué des numéros doivent avoir un plan de numérotation conforme aux conventions et au SNS.

La sélection appel par appel, ou accès indirect, est à la disposition des clients de BT depuis 1986, et de centaines d'opérateurs proposent maintenant cette option. Depuis 2000, il a été exigé des deux opérateurs mobiles ayant un pouvoir de marché significatif qu'ils proposent l'accès indirect. La présélection du transporteur, qui permet d'éviter de devoir composer un préfixe, a récemment été introduite pour les clients des services fixes de BT et Kingston.

La portabilité du numéro (consistant à conserver le même numéro lorsque l'on change d'opérateur) a été mise en place au Royaume-Uni en avance sur la législation de l'UE, et c'est même au Royaume-Uni que cette option a été disponible pour la première fois au monde pour les mobiles. Pour les services fixes, la portabilité couvre les numéros géographiques (lorsque le client conserve la même adresse) et les numéros non géographiques (tels que les numéros gratuits). Les frais de portabilité des numéros sont limités au recouvrement des coûts, récupérables auprès du réseau de destination (exceptionnellement, certains coûts peuvent être supportés par les clients).

### **Qualité du service**

L'OFTEL ne réglemente pas directement la qualité des services. Il encourage au contraire le secteur à établir tous les six mois des indicateurs de performance comparables afin d'aider les consommateurs à choisir leur opérateur. L'OFTEL a un service Consommation, qui joue un rôle d'intermédiaire. Sa mission est d'examiner toute réclamation ou demande importante. Les consommateurs peuvent soumettre les litiges non résolus à un système d'arbitrage ou au tribunal d'instance. L'OFTEL développe actuellement un système de médiateur indépendant financé par les professionnels, qui devrait prendre ses fonctions en avril 2002.

L'OFTEL consacre des ressources substantielles à l'étude (et si nécessaire, à la sanction) des comportements pouvant être anti-concurrentiels ou de tout manquement aux obligations des licences. La plupart de ces enquêtes sont déclenchées par des plaintes. Les conditions des licences et la loi de 1998 sur la concurrence confèrent à l'OFTEL le pouvoir de traiter les problèmes de comportements anti-concurrentiels.

L'OFTEL a utilisé les pouvoirs que lui donne la clause sur les pratiques commerciales équitables figurant dans les licences des opérateurs pour prendre deux premières décisions à l'encontre de BT (concernant les cartes de paiement et les services d'annuaire). La loi sur la concurrence prime sur la clause sur les pratiques commerciales équitables ; l'OFTEL a utilisé ses pouvoirs d'investigation en vertu de la loi sur la concurrence, mais n'a pas encore engagé de poursuites. Il y a eu peu de cas de fusions ces dernières années, et ils sont de plus en plus souvent traités par la Commission européenne.

### ***Le besoin d'une réorganisation institutionnelle permettant de relever le défi posé par la convergence a été reconnu***

La convergence au niveau de la technologie, de l'infrastructure et des services des télécommunications, de la radiodiffusion, des technologies de l'information et du secteur du contenu représente un défi important pour les pouvoirs publics. Le Royaume-Uni a reconnu qu'une réglementation inadaptée fondée sur les divisions sectorielles traditionnelles peut entraver l'évolution de nouveaux services dans ce domaine.

En 2000, le gouvernement a annoncé son intention de légiférer afin de fusionner les cadres réglementaires en matière de radiodiffusion, de radiocommunications et de télécommunications au sein d'une seule autorité de régulation. Un Livre blanc a défini la structure proposée, et en mars 2002, une nouvelle loi (la loi relative à l'OFCOM) a été promulguée, qui ouvrait la voie à la création d'une nouvelle autorité de régulation en 2003. Celle-ci, l'OFCOM, reprendra les responsabilités des cinq autorités de régulation existantes : l'OFTEL, la Commission indépendante sur la télévision, l'Autorité des radiocommunications, la Commission des normes de radiodiffusion et l'Agence des radiocommunications.

### Encadré 18. La convergence et sa signification

Les médias numériques sont en train de révolutionner les secteurs des télécommunications, de la radiodiffusion et des technologies de l'information et de les rapprocher de telle sorte que des services qui appartenaient auparavant clairement à un secteur sont maintenant fournis par un autre et inversement.

Les personnes utilisent ainsi maintenant leurs postes de télévision pour envoyer des courriers électroniques, effectuer des achats depuis chez eux, accéder à l'Internet et élaborer leur propre programmation de télévision. Ils utilisent aussi le téléphone fixe et le téléphone portable avec l'ordinateur pour accéder à l'Internet. Les entreprises de télécommunications veulent devenir des diffuseurs alors que les diffuseurs évoluent de plus en plus vers le commerce électronique, et les fournisseurs de services Internet proposent des chaînes de télévision. Le genre et l'éventail des contenus proposés aux consommateurs dépendent de l'environnement concurrentiel dans ce secteur convergent. Dans le même temps, les types de contenus que les diffuseurs proposent influent à leur tour sur le marché lui-même. Il en résulte que la réglementation économique du marché et la réglementation des contenus doivent aller de pair et que le cadre réglementaire doit prendre en compte à la fois les contenus et la manière dont ceux-ci sont acheminés jusqu'aux utilisateurs.

### **Les nouveaux marchés et services se développent fortement : toutefois, le pouvoir de BT sur le marché continue de poser des questions**

Le marché des services de télécommunications du Royaume-Uni a beaucoup évolué depuis la fin du duopole BT/Mercury en 1991. Il y a maintenant 177 ETP (une certaine concentration a récemment eu lieu), la plupart d'entre eux fournissant des services nationaux et internationaux. Il existe maintenant une importante infrastructure distincte de celle de British Telecommunications. Les services proposés sont variés et mettent en œuvre une vaste gamme de technologies, notamment les réseaux optiques numériques de pointe, les nouveaux systèmes par radio, les systèmes par satellite et les réseaux intelligents.

L'accès à Internet est en train de devenir rapidement l'une des sources majeures de trafic sur les réseaux téléphoniques. Le Royaume-Uni a été le premier pays à proposer aux consommateurs le bénéfice d'un accès à Internet sans abonnement, avec un accès par réseau commuté au prix d'un appel local. La diffusion de l'Internet est forte. La multiplication des abonnements a été encouragée par les fournisseurs d'accès Internet gratuits. BT a annoncé en 1999 le lancement de son forfait d'accès illimité à l'Internet SurfTime, et a été imité par d'autres fournisseurs d'accès, mais avec des succès variables. L'OFTEL a exigé que BT mette à disposition à grande échelle un produit d'accès illimité à l'Internet, appelé Flat Rate Internet

Access Call Origination (FRIACO), pour permettre aux fournisseurs d'accès de concurrencer BT plus efficacement. L'accès FRIACO constitue déjà un modèle important pour d'autres pays dans lesquels les frais de connexion à l'Internet et les redevances d'utilisation à la durée ont ralenti l'usage de l'Internet et le développement du commerce électronique.

Une technologie permettant de fournir des services à haut débit est également en train d'être mise en place. La technologie ADSL (qui permet d'offrir sur les fils de cuivre existants des services à haut débit) a été introduite par BT sur plus de 1 000 centraux urbains, couvrant environ 60 % de la population. La fourniture à grande échelle par BT de produits ADSL a permis la mise en place de services en bande large tels que l'Internet à haut débit et la vidéo à la demande par des opérateurs et fournisseurs de services (environ 200 jusqu'à présent). L'ADSL représente un investissement conséquent de la part de BT. Toutefois, la concurrence dans les services en bande large doit être encore encouragée et le développement du dégroupage de la boucle locale est important à cet égard. Par ailleurs l'OFTEL a dû enquêter sur un certain nombre de réclamations concernant la fourniture par BT de services ADSL (notamment la transmission présumée d'informations sur l'ADSL au fournisseur d'accès de BT, les clauses contractuelles pour la vente en gros de produits ADSL, et les tarifs et l'interconnexion de l'ADSL).

De plus, les deux opérateurs de télévision câblée (Telewest et ntl) ont proposé des services d'accès par modem câblé à leurs abonnés. Toutefois, le Royaume-Uni est en retard sur son objectif d'être le pays du G7 le plus connecté. Cela est dû en partie aux prix relativement élevés au moment de l'introduction des services et en partie au fait que BT effectuait les raccordements dans les foyers – n'évoluant qu'en janvier 2002 vers la pratique de « l'auto-installation » en usage dans un certain nombre d'autres pays.

Le gouvernement s'est également engagé en faveur d'autres technologies à haut débit pouvant se substituer à l'accès DSL ou le concurrencer. Des fréquences ont récemment été mises aux enchères pour l'accès à haut débit fixe sans fil. L'accès mobile sans fil est une autre option, à travers des développements du réseau tels que le WAP (Protocole d'applications sans fil) et la téléphonie mobile de troisième génération (UMTS). Un certain nombre de fournisseurs proposent un accès à haut débit à l'Internet via le satellite.

### **Les performances du secteur des télécommunications au Royaume-Uni sont raisonnables, avec des points forts et des points faibles marqués**

Comme on peut l'attendre d'un marché concurrentiel parvenu à maturité, le Royaume-Uni a obtenu des résultats satisfaisants pour l'instauration de la concurrence dans les télécommunications. Les performances sur le marché de l'accès commuté à Internet sont également bonnes. Il y a toutefois un certain nombre de domaines dans lesquels les performances sont décevantes. Le développement et la diffusion du haut débit sont deux aspects sur un marché important qui témoignent de signes de faiblesse, à l'instar de ce que l'on observe également dans de nombreux autres pays. Les prix de la téléphonie mobile cellulaire sont aussi relativement élevés si l'on compare avec la moyenne de l'OCDE. Quant aux performances du Royaume-Uni sur le marché des lignes louées, elles sont également décevantes.

Sur le marché de la téléphonie sur ligne fixe, la concurrence est forte bien que BT continue de dominer. L'opérateur enregistrait juste un peu plus de 70 % du total des recettes fixes fin 2000 (avec une part en termes de recettes sur les appels d'un peu plus de 70 % sur le marché résidentiel et d'un peu plus de 50 % sur le marché professionnel). Les deux

câblo-opérateurs acheminent environ 22 % du volume des appels sur le marché résidentiel. Le marché professionnel est plus largement réparti entre C&W (11 %), WorldCom (10 %), ntl et Telewest (6.5 %) et les autres (18.5 %), en termes de volume d'appels.

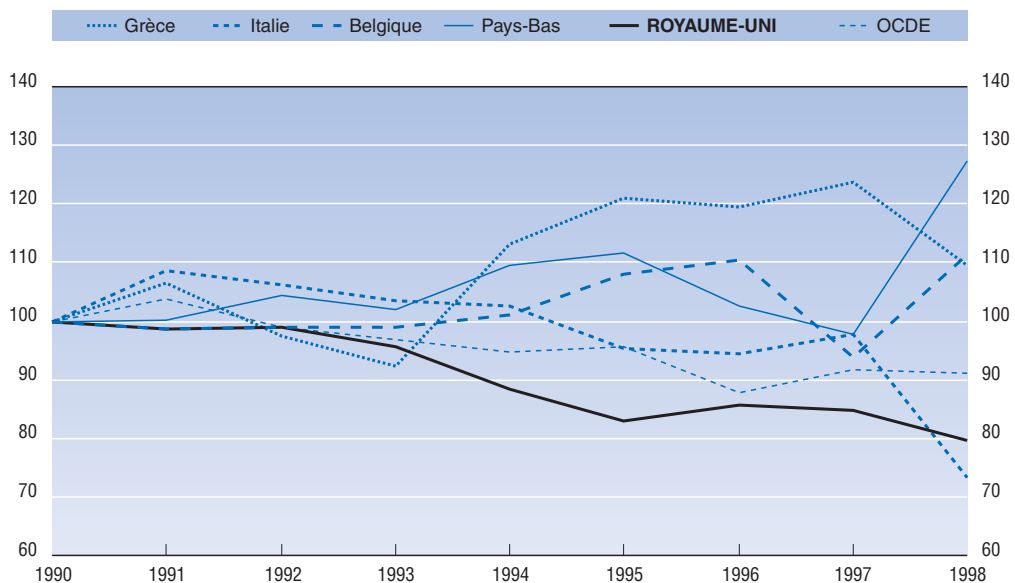
Fin 1999, on estimait qu'en termes de recettes le marché des télécommunications sur ligne fixe au Royaume-Uni venait au quatrième dans la zone de l'OCDE et au deuxième rang dans l'UE. Fin 2000, BT était le cinquième opérateur mondial de télécommunications sur ligne fixe.

Le marché mobile a connu une forte croissance. Fin 1999, le marché mobile au Royaume-Uni était le cinquième de l'OCDE en termes de recettes. Le Royaume-Uni est le sixième marché cellulaire du monde. L'étude la plus récente de l'OFTEL (novembre 2001) indique que 75 % des adultes et 64 % des PME possèdent un téléphone portable (contre 62 % et 55 % respectivement en 2000). Selon l'édition de février 2002 de *Mobile Communications*, le taux d'équipement par habitant atteint presque 80 %. Il est supérieur à celui de la France et de l'Allemagne (l'Italie, la Finlande et le Portugal figurent en tête de la liste européenne). Le coût d'un appel à partir d'un téléphone portable a chuté d'environ 50 % depuis 1994. Le coût d'un appel vers un téléphone portable depuis une ligne fixe a diminué de 25 % depuis que l'OFTEL est intervenu en 1999. Le nombre d'abonnés par prépaiement augmente, et leur consommation a tendance à être plus réduite que celle des abonnés au forfait, ce qui conduit à une baisse des recettes de détail moyennes.

Les résultats concernant les lignes louées sont moins impressionnants du fait que BT conserve une position dominante. L'OFTEL a réexaminé le marché en août 2000. Il en a conclu que BT bénéficiait d'un monopole de fait sur les lignes louées analogiques (appelées circuits privés au Royaume-Uni), bien que les clients puissent établir eux-mêmes des liaisons sur courtes distances. Il a également estimé que les pressions concurrentielles sur BT étaient adéquates concernant les lignes louées numériques longue distance, mais que la fourniture

Graphique 2. **Panier de tarifs professionnels nationaux dans la zone OCDE, 1991-98**

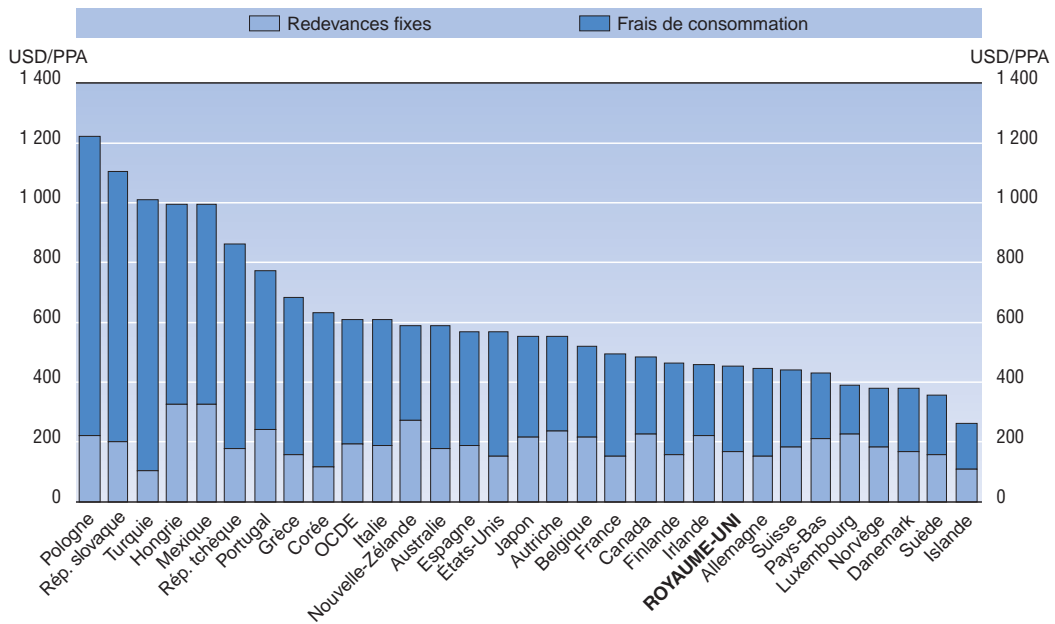
Indice 1990 = 100



Source : OCDE, Teligen.

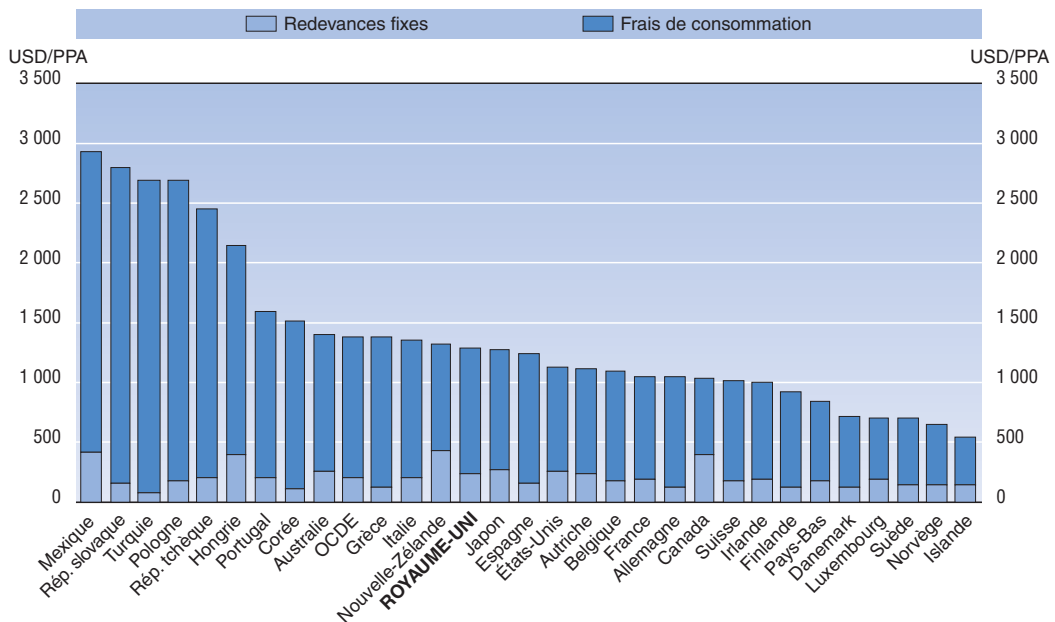


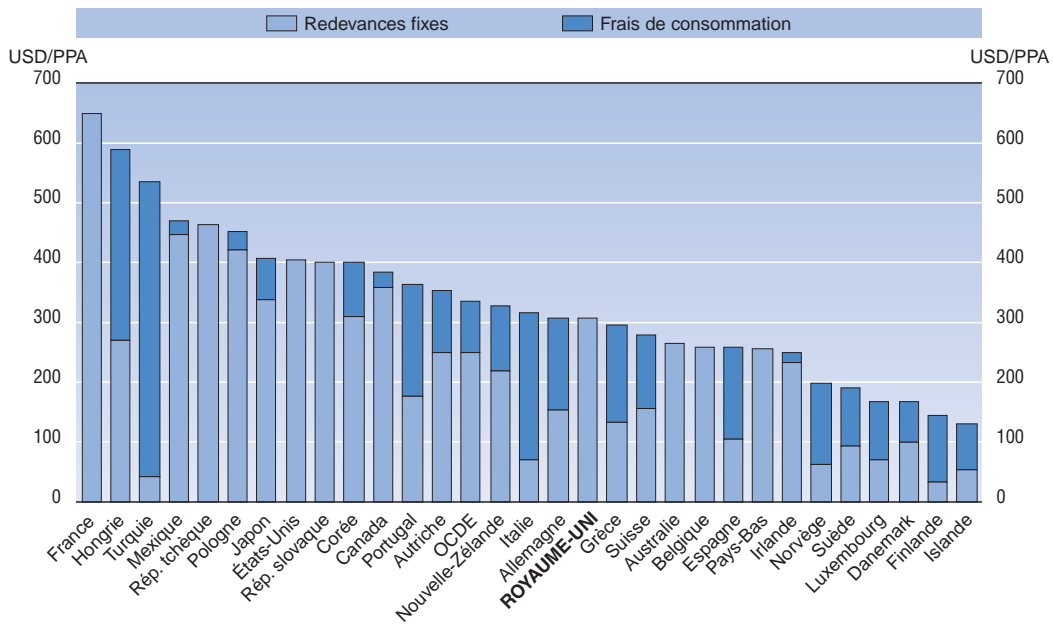
Graphique 3. **Panier composite résidentiel de l'OCDE, novembre 2001**



Note : À l'exclusion des appels vers les téléphones mobiles.

Graphique 4. **Panier composite professionnel de l'OCDE, novembre 2001**



Graphique 5. **Panier des abonnés mobiles, novembre 2001**

Note : Le forfait comprend 50 minutes par mois et n'inclut pas les appels internationaux. Les chiffres sont hors TVA.  
Source : OCDE et Teligen.

du « dernier kilomètre » était toujours dominée par BT. L'OFTEL a par conséquent exigé de BT qu'il propose une gamme de « circuits privés partiels » numériques. Il a également réexaminé l'utilisation des lignes louées pour interconnexion et a opéré de très fortes réductions des redevances.

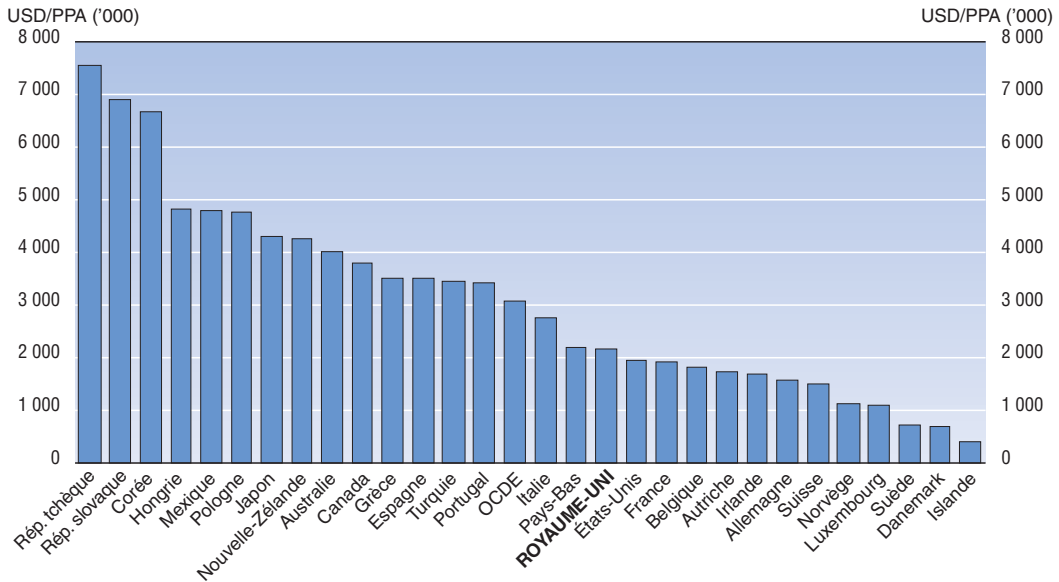
En novembre 2001, 45 % des foyers et 63 % des PME du Royaume-Uni disposaient d'un accès à l'Internet. Cela représente quelque 11 millions de foyers, soit une augmentation de 3.75 millions en un an. Les connexions à l'Internet représentaient 33 % des minutes d'appel sur le réseau téléphonique public commuté, ce qui place le Royaume-Uni en meilleure position que la plupart des autres pays européens (mais derrière les États-Unis). Les modes de connexion des particuliers à l'Internet sont divers : RTPC (83 %), RNIS (9 %), télévision numérique (4 %), mobile (3 %) et ADSL (7 %). Le marché professionnel, comme il était prévisible, utilise moins le RTPC et plus les autres modes (RNIS, ADSL, lignes louées, etc.). L'étude comparative de l'accès à l'Internet effectuée par l'OFTEL en 2001 montre que c'est au Royaume-Uni que les consommateurs bénéficient pour l'accès commuté des offres certainement ou pratiquement les plus avantageuses.

Le développement du réseau a été soutenu sur une longue période. Le nombre de lignes fixes d'abonnés a augmenté de façon régulière, tandis que les réseaux cellulaires connaissaient une croissance plus rapide. La numérisation complète des réseaux fixes a été réalisée à la fin de 1997.

La qualité du service continue de s'améliorer. Plus de 95 % des publiphones payants fonctionnent à tout moment, malgré le vandalisme, et le nombre de publiphones rapporté à la population est en hausse. Les relèvements des dérangements sur les lignes professionnelles ou résidentielles est de plus en plus rapide. La productivité de BT (en termes de lignes d'abonné par employé) s'améliore mais reste en dessous de la moyenne de l'OCDE.

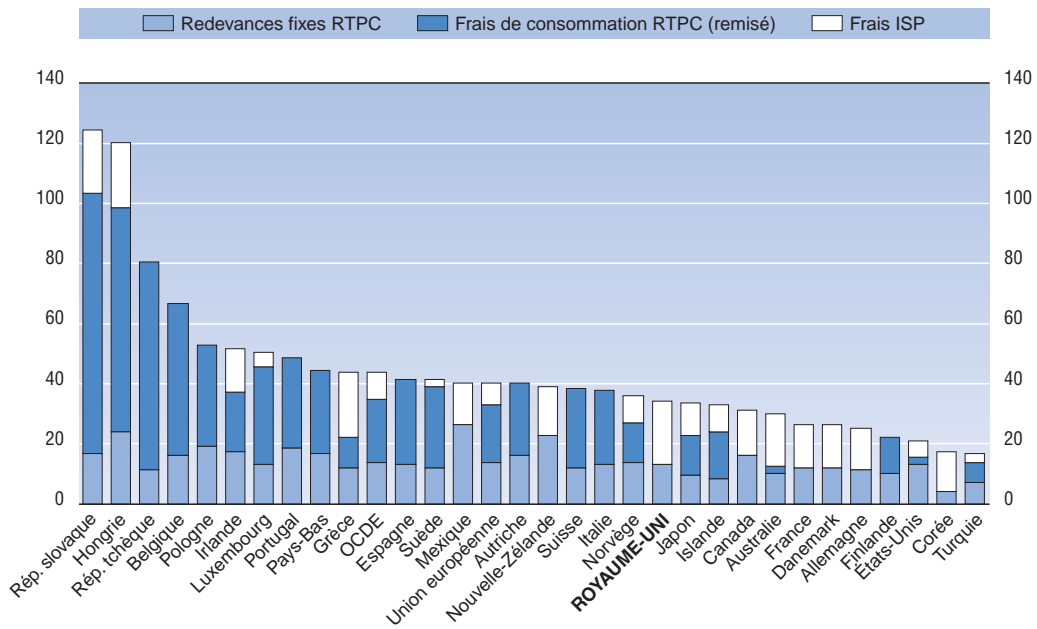
Graphique 6. Panier national de lignes louées dans la zone OCDE, novembre 2001

Hors TVA, 2 Mbits/s



Graphique 7. Panier de 20 heures d'accès à l'Internet en période de pointe sur la base des tarifs actualisés du RTPC dans la zone OCDE, août 2001

TVA comprise



## Conclusion

Le Royaume-Uni était chef de file parmi les pays européens lorsqu'il a engagé le processus de libéralisation de son marché des télécommunications dans les années 80. Les innovations introduites par les pouvoirs publics britanniques (sur l'interconnexion par exemple) ont par la suite servi de référence pour une grande partie de la législation de l'Union européenne. Ce régime réglementaire nourri d'expérience, détaillé et technologiquement neutre offre une base favorable pour une concurrence efficace. Son cadre réglementaire pour l'interconnexion et les services de gros est satisfaisant. Le secteur des réseaux fixes s'est bien développé, après un départ timide qui aurait pu (rétrospectivement) être rectifié plus tôt qu'il ne l'a été. Le secteur de la téléphonie mobile s'est également bien développé (et apporte désormais une concurrence croissante au marché global des télécommunications), bien qu'il eut pu lui-même bénéficier d'une concurrence plus large que celle introduite au départ. Ces considérations doivent être replacées dans le contexte des années 80, durant lesquelles ce secteur était toujours dominé presque partout ailleurs par un opérateur historique en situation de monopole. Hormis dans les cas où les ressources en fréquences sont limitées, il n'y a aucune restriction à l'accès au marché. Les prix des appels ont baissé et les consommateurs disposent d'un vaste choix d'opérateurs et de prestataires de services. L'infrastructure du réseau est solide. Grâce au niveau modique des redevances d'accès, les services Internet se sont fortement développés.

Toutefois, il est regrettable qu'avec un départ si précoce et un cadre réglementaire sain, le régime britannique n'ait pas, à certains égards, été aussi performant qu'il eut pu l'être. L'une des faiblesses persistantes est le pouvoir de BT sur le marché des réseaux fixes – il continue de dominer la boucle locale – et les difficultés manifestement rencontrées par l'OFTEL lorsqu'il s'y opposait compte tenu de certains problèmes nouveaux importants. La politique de dégroupage de la boucle locale a exigé une succession permanente d'interventions pour maintenir l'impulsion alors que BT trouvait des moyens concrets pour résister à son introduction. Au début, le déploiement de formules d'accès nouvelles comme la BLR a posé des problèmes, notamment quand les projections initialement optimistes de la demande ne se sont pas réalisées. Le retard dans la mise en service du haut débit est également préoccupant, BT s'opposant au départ à l'installation de l'ADSL par l'utilisateur lui-même et en imposant, du moins dans un premier temps, des tarifs élevés. BT a toutefois levé son opposition à l'auto-installation de l'ADSL et les redevances et tarifs ont considérablement baissé.

## Orientations envisageables par les pouvoirs publics

### **1. Continuer de faire en sorte que les réglementations et les procédures réglementaires soient transparentes, non discriminatoires et appliquées de façon efficace.**

- L'OFTEL devrait encore améliorer ses procédures de consultation en rendant systématique sa pratique consistant à faire connaître (lorsqu'à la suite d'une consultation, il publie sa décision finale) des éléments de ses propositions d'origine qui ont été étant modifiés suite à la consultation.

**2. Réformer les réglementations pour stimuler la concurrence et les avantages pour les consommateurs et les éliminer sauf dans les cas où il existe des preuves concrètes qu'elles sont le meilleur moyen de servir les intérêts de la collectivité.**

- L'OFTEL devrait développer la politique qu'elle a déjà adoptée de sorte que le développement de la concurrence soit accompagné par une protection du marché des télécommunications fondée sur la législation sur la concurrence, en même temps qu'est conduite une révision de la réglementation sectorielle spécifique pour alléger les réglementations.
- L'OFTEL devrait maintenir sa politique consistant à ne pas réglementer les domaines ou les activités dans lesquels une concurrence suffisante a émergé et semble durable. Une réglementation excessive est susceptible de freiner le développement de l'ensemble des avantages procurés par la concurrence.
- Le plafonnement des prix de détail devrait être réexaminé plus fréquemment que tous les quatre ans et il faudrait achever rapidement la révision de la méthodologie d'évaluation des coûts ainsi que du financement de l'obligation de service universel, afin que cette dernière n'impose pas de charge indue à un opérateur quel qu'il soit.
- La nouvelle législation sur les communications devrait donner à l'OFCOM des pouvoirs suffisamment forts pour sanctionner les manquements aux règles d'une manière qui dissuade clairement les contrevenants et rassure aussi bien les consommateurs que les opérateurs sur le fait que les règles seront rapidement et équitablement appliquées.

Bien qu'un allègement ait déjà eu lieu, par exemple pour le plafonnement des prix, on observe au Royaume-Uni une tendance à maintenir la réglementation jusqu'à ce qu'un examen du marché ait démontré que celui-ci est réellement concurrentiel. La nouvelle structure de référence de l'UE exige que des révisions soient effectuées à des intervalles ne dépassant pas deux ans et que tous les marchés définis soient réexaminés avant juillet 2003. Les pouvoirs de l'autorité de réglementation ont été renforcés, celle-ci disposant de pouvoirs analogues à ceux de l'autorité de concurrence pour appliquer les dispositions plus rigoureuses de la loi de 1998 sur la concurrence\*. La relation entre l'application des principes de politique de la concurrence en vertu de la loi sur la concurrence et l'application de principes analogues en vertu des conditions des licences peut amener à s'interroger sur le rôle de la réglementation sectorielle.

**3. Revoir, et renforcer si nécessaire, le champ d'application, l'efficacité et le respect de la politique de concurrence.**

- Les services de boucle locale radio devraient être davantage encouragés afin d'introduire une plus grande concurrence sur le marché de l'accès local et de stimuler les services à haut débit.

Si l'on considère l'absence de concurrence à l'échelle nationale sur le marché de l'accès local et la lenteur de l'introduction de services à haut débit compétitifs basés sur l'ADSL, les services de BLR pourraient favoriser à la fois la concurrence et l'introduction de services à haut débit. L'OFTEL et l'Agence des radiocommunications devraient continuer

\* Le parallélisme des compétences n'est pas une nouveauté. Les autorités sectorielles de régulation ont longtemps eu des compétences parallèles dans l'application de la loi sur la concurrence alors en vigueur. Ces compétences parallèles ont pris de l'importance après 1998 car la loi sur la concurrence révisée a finalement été renforcée et l'organisme chargé de la faire appliquer a pu imposer des amendes en cas de manquement.

d'examiner le positionnement concurrentiel des alternatives basées sur la BLR et, si possible, envisager de futures attributions de fréquences pour des services de BLR afin de maximiser leur viabilité commerciale et leur contribution économique.

- L'OFTEL doit continuer de prendre et renforcer des mesures réglementaires en faveur de la concurrence afin de garantir un accès équitable aux usagers et il devrait étudier s'il y a lieu d'imposer les amendes désormais autorisées par la loi sur la concurrence l'autorise dès lors que l'opérateur historique ne fournit pas des niveaux d'accès ou de services suffisants aux nouveaux entrants.

Puisque la concurrence au niveau de la boucle locale est insuffisante, le rôle de l'OFTEL est primordial pour garantir un accès équitable à la clientèle. À cette fin, l'introduction du dégroupage de la boucle locale est une mesure louable. Il y a eu néanmoins de nombreux litiges entre BT et ses concurrents sur un large éventail de questions liées aux services de dégroupage. Depuis septembre 2000, l'OFTEL donne une plus grande priorité à cette question afin que les nouveaux entrants puissent accéder directement aux abonnés et concurrencer l'opérateur historique dans des conditions équitables. Toutefois, la mise en œuvre par BT du dégroupage de la boucle locale continue d'exiger un contrôle serré et une intervention rapide par l'OFTEL dans le cas où BT manquerait à ses obligations. On peut imaginer l'introduction de davantage de spécificités dans la clause 83 de la licence de BT afin de permettre à l'OFTEL de résoudre les conflits plus rapidement que cela n'a été le cas jusqu'à présent. La capacité d'infliger des amendes rapidement permettrait à l'OFTEL de faire en sorte que l'opérateur historique assure ses obligations en matière de fourniture de services et d'accès appropriés pour les nouveaux entrants. Ces pouvoirs permettraient d'accélérer le processus de dégroupage, et la concurrence au niveau local.

L'OFTEL ne devrait pas s'appuyer sur la co-réglementation ou l'auto-réglementation hormis dans les cas où il n'existe pas d'asymétrie excessive entre les différents acteurs du marché, notamment entre un acteur quelconque ayant une position dominante sur le marché et les autres. Le dégroupage de la boucle locale, par exemple, n'aurait pas dû être le fruit d'un processus de co-réglementation.

- L'OFTEL devrait introduire rapidement le système d'évaluation avantages-coûts qu'il met actuellement au point dans le contexte de ses propositions de maintien ou d'extension de la réglementation.
- En outre, l'OFTEL devrait développer davantage et rendre public son système d'évaluation de l'efficacité des mesures réglementaires prises dans le passé, lorsqu'il procède à leur réexamen.
- Les ressources et les compétences de l'OFTEL devraient être renforcées afin de lui permettre de mener à bien plus rapidement qu'il ne l'a fait jusqu'à présent les investigations prévues par la loi sur la concurrence.

## Bibliographie

- Baggott, Rob (1989), *Regulatory Reform in Britain: The Changing Face of Self-Regulation*, hiver, vol. 67.
- Beatson, J. et Matthews, M.H. (1989), *Administrative Law Cases and Materials*, Clarendon Press, Oxford.
- Cabinet Office (1999), *Policy Makers Checklist*, [www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/intro.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/1999/checklist/intro.htm).
- Disney, R., J. Haskel et Y. Heden (2000), « Restructuring and productivity growth in UK manufacturing », document de recherche GLM 2000/13 de l'Université de Nottingham.
- Griffith, R. (2001), « Product market competition, efficiency and agency costs: an empirical analysis », document de travail WP01/12 de l'Institut des études fiscales.
- HMT (1999), *The UK approach to Utility Regulation*, août.
- HMT (2001), *External Efficiency Review of Utility Regulators*, WS Atkins Management Consultants et OXERA.
- HMT (2001), *Pre-budget Report*, novembre.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, Paris.
- OFGEM (2002), *Transmission Access and Losses under NETA: Revised proposals*, février.
- Paul Schreyer et Dirk Pilat (2001), « Mesurer la productivité », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33, février.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2002 10 2 P) ISBN 92-64-29924-6 – n° 52730 2005