

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***

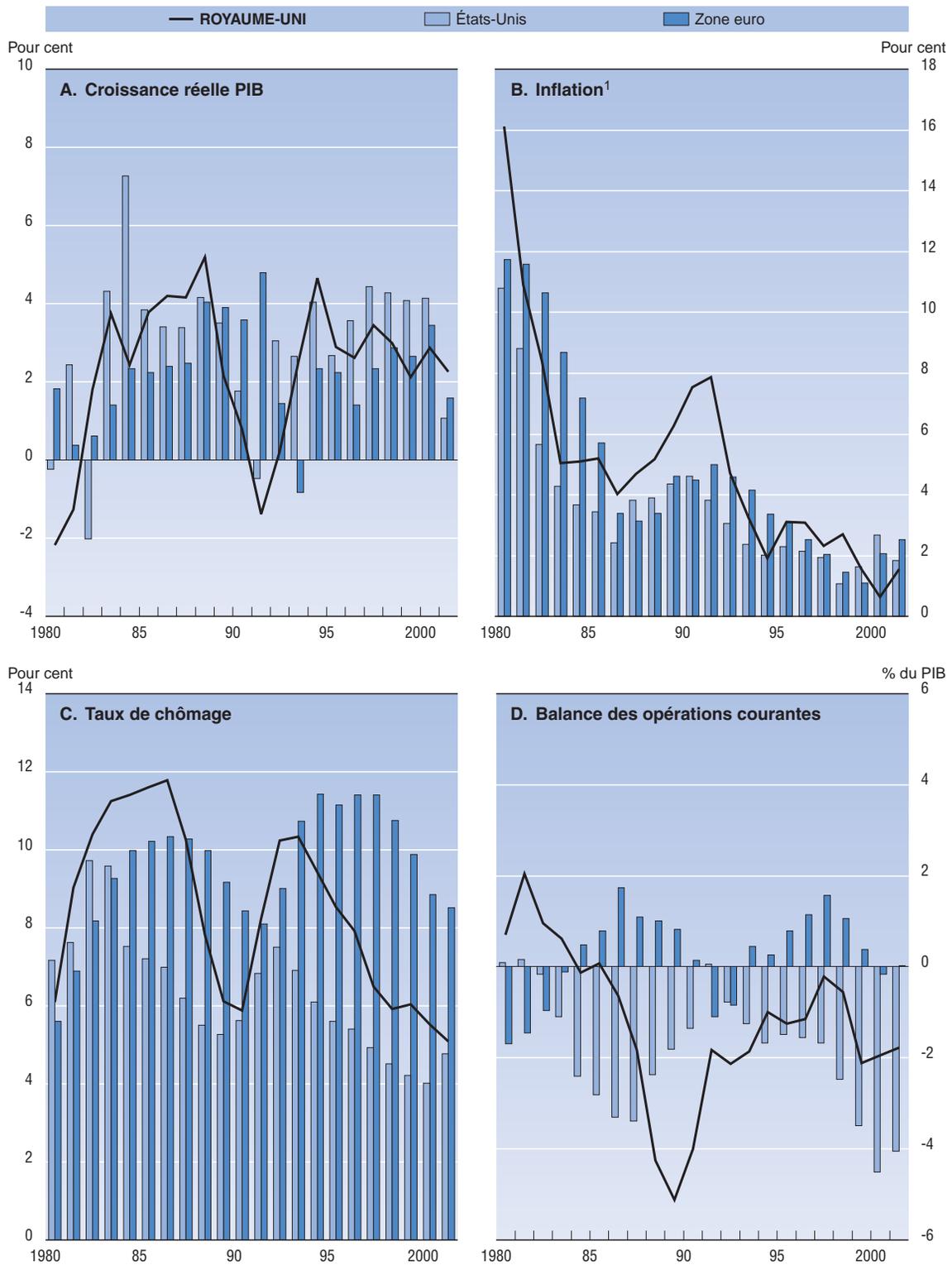
L'économie a été gérée de manière efficace ces dernières années. Bien que les modifications de la politique macroéconomique qui a été mis en place vingt ans auparavant aient eu pour objectif de mettre un terme à l'inflation, le Royaume-Uni a continué de souffrir d'une instabilité économique supérieure 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).

## 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.

## 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

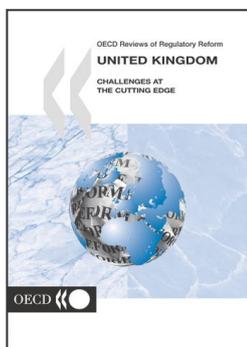
1. Accords de service public .....	26
2. Stratégie du gouvernement en matière de productivité .....	29
3. L'énoncé de mission de 2001 du gouvernement en matière de concurrence .....	31
4. Les chemins de fer .....	34
5. Principes de bonne réglementation du BRTF .....	36
6. Initiatives récentes en matière 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



Extrait de :  
**OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom 2002**  
Challenges at the Cutting Edge

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264199255-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2006), « Performances et évaluation », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: United Kingdom 2002 : Challenges at the Cutting Edge*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264299252-3-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.