

Chapitre 3

Replacer la réglementation des marchés de produits à la pointe des pays de l'OCDE

Depuis le milieu des années 80, la Nouvelle-Zélande faisait figure de pionnier en matière de libéralisation des marchés de produits. Mais la réforme s'est essoufflée ces dernières années. Dans nombre de domaines, elle est encore en phase avec les pratiques optimales, mais la Nouvelle-Zélande n'est plus considérée comme étant à l'avant-garde de la politique de réglementation. Certes, la géographie économique explique en partie la performance relativement insuffisante de l'économie néo-zélandaise, mais des politiques restrictives dans certains secteurs sont également susceptibles de brider la croissance du PIB par habitant. Le fait d'être un petit pays excentré aggrave probablement l'impact négatif de politiques restrictives à l'égard des marchés de produits sur la performance économique néo-zélandaise. La Nouvelle-Zélande a donc le plus grand besoin de ramener son cadre réglementaire vers la frontière des pays de l'OCDE. Continuer d'améliorer la gouvernance de la réglementation, réduire autant que possible l'influence de l'État sur les marchés concurrentiels et abaisser les obstacles aux échanges et à l'IED, notamment par une plus grande harmonisation des politiques et, le cas échéant, par des accords de reconnaissance mutuelle avec les partenaires commerciaux, sont autant d'actions qui seraient utiles à cet égard.

L'objet de ce chapitre est d'examiner si le cadre réglementaire de la Nouvelle-Zélande apporte la meilleure contribution possible à la croissance économique. Ces vingt-cinq dernières années, les taux de croissance du PIB par habitant ont été insuffisants pour combler le retard sur d'autres pays de l'OCDE, en particulier l'Australie. L'investissement réel des entreprises a été relativement modeste en comparaison internationale, et l'efficacité avec laquelle les ressources productives ont été combinées laisse à désirer. Dans de nombreux domaines, la réglementation reflète les meilleures pratiques de l'OCDE, mais la faiblesse persistante de la productivité et du PIB par habitant donne à penser que le dispositif d'action publique et le cadre institutionnel pourraient faire davantage pour rehausser la performance économique de la Nouvelle-Zélande.

Le fait que sa géographie économique est la plus défavorable de tous les pays de l'OCDE explique pour une bonne part la médiocre performance économique à long terme de la Nouvelle-Zélande. Les études empiriques sur la structure industrielle de ce pays sont clairsemées, mais il est probable que ses marchés de produits sont relativement concentrés et qu'une forte proportion d'entreprises opèrent en-dessous de l'échelle d'efficacité minimale. Ce double handicap tient essentiellement à une économie nationale de taille relativement limitée et à l'isolement géographique qui réduit le périmètre effectif des marchés extérieurs¹. À une époque où les économies d'échelle revêtent de plus en plus d'importance et où l'agglomération est un déterminant clé des gains de productivité, ces caractéristiques de l'économie néo-zélandaise induisent des coûts économiques considérables.

Mais la géographie économique est loin d'être la seule en cause. Les indicateurs OCDE de la réglementation des marchés de produits (RMP), qui servent de base à l'analyse développée dans ce chapitre, montrent que la réforme des marchés de produits s'est essoufflée en Nouvelle-Zélande, alors que la plupart des autres pays de l'OCDE ont continué d'améliorer leur environnement réglementaire². De ce fait, la Nouvelle-Zélande n'est plus à l'avant-garde de l'élaboration des politiques réglementaires mais se situe à peu près dans la moyenne OCDE. Son régime réglementaire souffre en outre d'un certain degré d'incertitude et d'incohérence concernant les marges d'action des mécanismes concurrentiels dans divers domaines d'action publique. En outre, le cadre de la réglementation s'est écarté dans une certaine mesure de ceux des principaux partenaires commerciaux, d'où une élévation des coûts fixes pour les entreprises nationales désireuses de se développer sur les marchés extérieurs et pour les multinationales qui souhaitent opérer en Nouvelle-Zélande. Ces obstacles réglementaires à la concurrence aggravent l'impact de l'isolement géographique sur la « petitesse » de la Nouvelle-Zélande et sont donc plus préjudiciables qu'ils ne le seraient dans des économies plus grandes et mieux connectées.

Étant donné les handicaps exogènes de la Nouvelle-Zélande, l'environnement réglementaire doit être extrêmement propice aux nouveaux entrants et à la concurrence pour atténuer l'effet de la géographie économique sur les performances. Si la menace

d'une concurrence est crédible, les entreprises en place estimeront qu'une tarification au-dessus des niveaux concurrentiels attirera de nouveaux opérateurs ; aussi, elles éviteront les pratiques anticoncurrentielles et s'emploieront à accroître la productivité pour minimiser les coûts et rehausser la rentabilité. Le nombre de concurrents n'est qu'un des déterminants de la performance des marchés, et l'environnement réglementaire doit faire en sorte que les autres facteurs, notamment les barrières à l'entrée, soient très propices aux gains de productivité. En outre, les grandes entreprises étant nécessairement tributaires des exportations, le cadre réglementaire doit aussi privilégier la minimisation des obstacles aux échanges et aux investissements internationaux.

Une amélioration continue de la gouvernance réglementaire, destinée à renforcer la capacité des autorités de produire systématiquement des réglementations de haute qualité, et un programme accéléré de réformes sont nécessaires pour que la Nouvelle-Zélande puisse engager le processus de résorption des écarts de productivité et de revenu par rapport aux économies plus avancées de l'OCDE. Des améliorations de la réglementation qui stimulent la concurrence et augmentent ainsi l'efficacité économique peuvent accélérer le rattrapage vers la frontière du potentiel productif mondial. Il faut donc se féliciter que les autorités privilégient actuellement l'« amélioration de la réglementation » comme étant l'un des six moteurs d'une performance économique renforcée ; cette action doit être approfondie et élargie.

Outre qu'elle souligne la nécessité d'un environnement réglementaire exceptionnellement satisfaisant, la géographie économique de la Nouvelle-Zélande implique aussi un certain nombre de nuances dans l'application des réglementations. Toutes choses égales par ailleurs, réguler efficacement une petite économie excentrée est relativement difficile et exige davantage d'appréciations subjectives que dans les économies de plus grande taille où la concurrence est probablement plus robuste pour une orientation réglementaire donnée. Par conséquent, les organismes néo-zélandais chargés de la réglementation doivent être bien pourvus en ressources et dotés d'agents hautement qualifiés, ayant une connaissance approfondie de l'industrie. En outre, étant donné l'objectif de création d'un marché unique transtasmanien, développer l'harmonisation réglementaire, la reconnaissance mutuelle et la coopération institutionnelle entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie améliorerait la compétitivité en abaissant les coûts de transaction géographiques et en autorisant des économies d'échelle plus substantielles dans le contexte de fonctions réglementaires de plus en plus complexes.

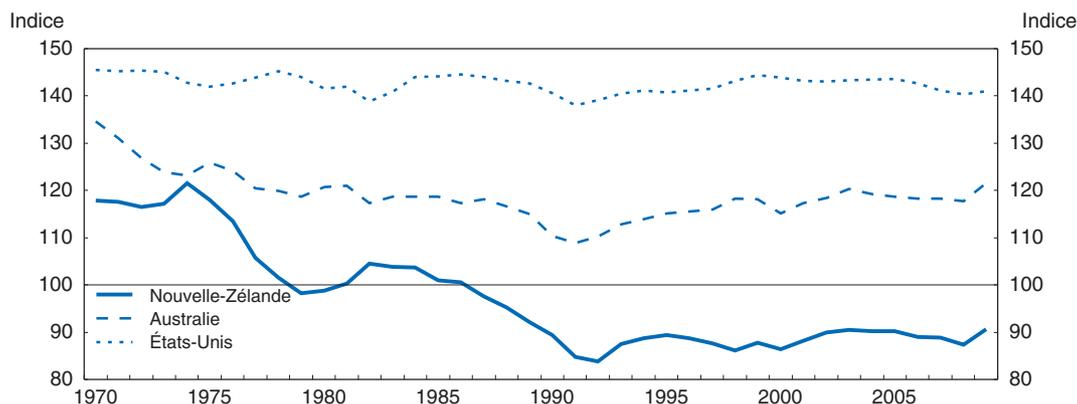
L'évolution de la productivité à long terme de la Nouvelle-Zélande reste décevante

Le niveau de vie en Nouvelle-Zélande, mesuré d'après le PIB par habitant, est nettement inférieur à la moyenne OCDE depuis la fin des années 80 (graphique 3.1). En 2008, le PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande se situait au 23^e rang des pays de l'OCDE et était inférieur d'environ 50 % à celui des États-Unis, de 30 % à celui de l'Australie et de 13 % à la moyenne OCDE. Il n'en a pas toujours été ainsi : dans la première moitié des années 70, le PIB réel par habitant était inférieur de 18 % seulement à celui des États-Unis, à peu près égal à celui de l'Australie et supérieur d'environ 15 % à la moyenne OCDE.

La baisse du PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande par rapport à la moyenne OCDE s'est produite en quasi-totalité entre le milieu des années 70 et la fin des années 80. Elle a résulté pour une large part de l'impact négatif d'un cadre réglementaire extrêmement restrictif qui a réduit la résilience économique du pays dans une situation très évolutive. En

Graphique 3.1. PIB réel par personne¹

OCDE = 100, parités de pouvoir d'achat constantes de 2000 et prix constants



1. Le PIB par habitant a été calculé en USD à prix et PPA constants.

Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE.

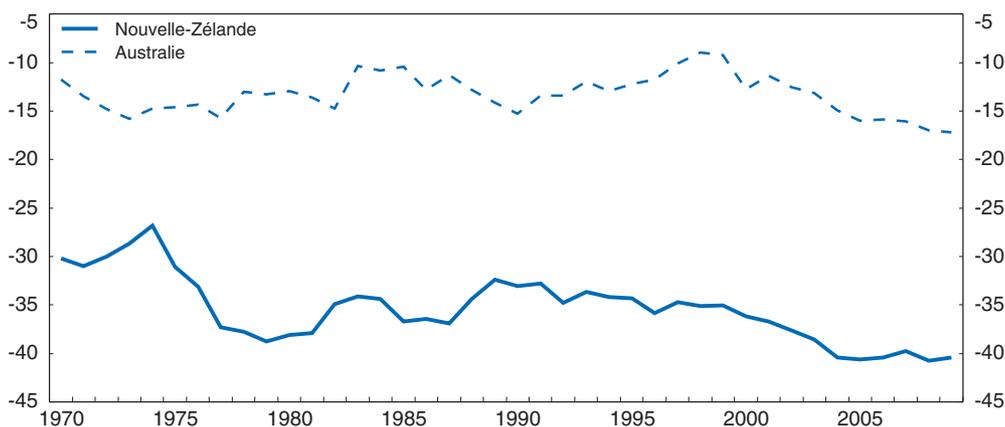
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399791>

particulier, les chocs spectaculaires sur les termes de l'échange au cours de cette période, conjugués à des politiques monétaires et budgétaires généralement non soutenables, ont eu un sévère impact négatif sur la performance économique de la Nouvelle-Zélande. À partir du début des années 90, grâce aux effets bénéfiques des réformes économiques menées entre la fin des années 80 et le début des années 90, les résultats économiques du pays se sont améliorés et le PIB par habitant s'est depuis globalement stabilisé par rapport à la moyenne OCDE. Cependant, l'écart de niveau de vie vis-à-vis de l'Australie a continué de se creuser, car le voisin transtasmanien de la Nouvelle-Zélande a affiché une performance de croissance supérieure à la moyenne.

Le niveau relativement bas du PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande reflète très largement la performance médiocre de la productivité du travail, qui a subi pendant plusieurs décennies une baisse lente et continue par rapport aux États-Unis et à la moyenne OCDE (graphiques 3.2 et 3.3). On estime qu'en 2008 la productivité horaire du

Graphique 3.2. Écart de productivité du travail par rapport aux États-Unis

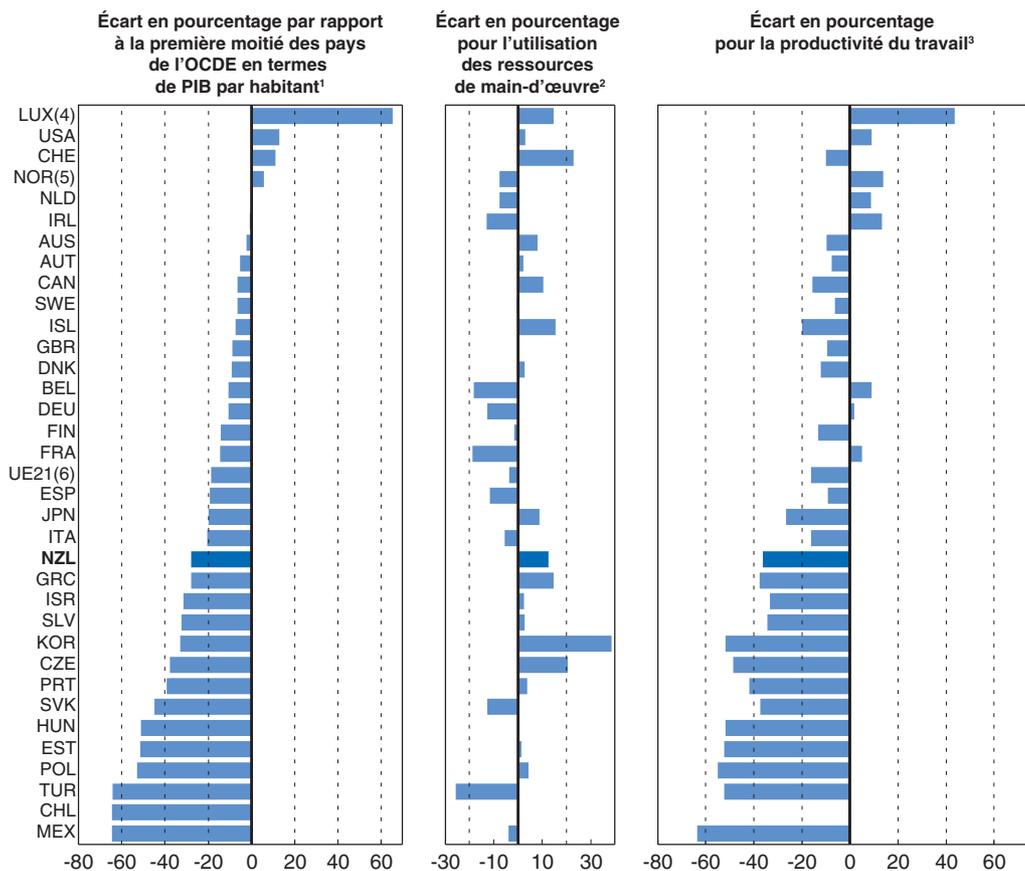
À parités de pouvoir d'achat constantes de 2000 ; États-Unis = 100



Source : Base de données des comptes nationaux de l'OCDE et Base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399810>

Graphique 3.3. La source des écarts de revenu réel, 2009



1. Par rapport à la moyenne simple des 17 pays de l'OCDE ayant le PIB par habitant le plus élevé, sur la base des PPA de 2009.
2. L'utilisation des ressources de main-d'œuvre est mesurée d'après le nombre total d'heures travaillées divisé par la population.
3. La productivité du travail est mesurée d'après le PIB par heure travaillée.
4. Pour le Luxembourg, la population est augmentée du nombre des travailleurs frontaliers.
5. Les données concernent le PIB de la Norvège continentale, qui exclut la production pétrolière et les transports maritimes.
6. UE21 = UE15 + Estonie, Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque et Slovénie.

Source : OCDE (2011), *Réformes économiques 2011 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.

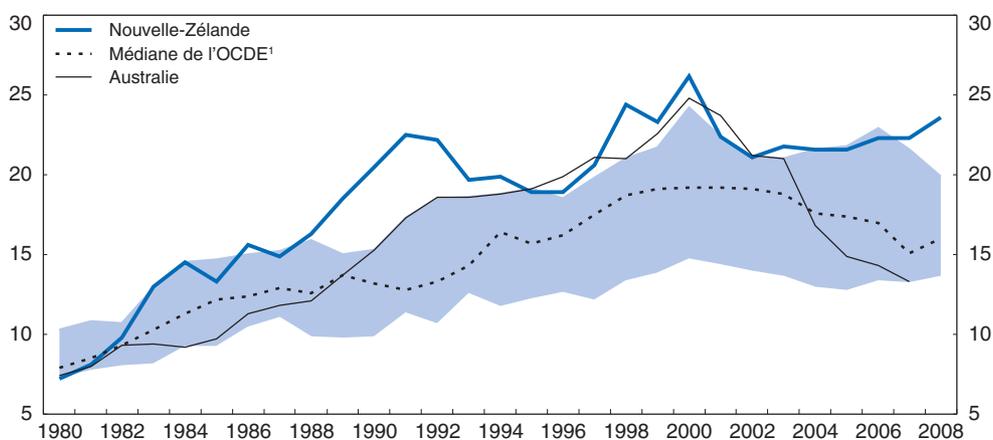
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399829>

travail se situait dans le tiers inférieur des pays de l'OCDE et était globalement comparable à celle de la Grèce (avant la crise de la dette souveraine) et de la République slovaque. Cela correspond à un niveau de productivité de la main-d'œuvre inférieur de 45 % à celui des États-Unis, de 30 % à celui de l'Australie et de plus de 25 % à la moyenne OCDE. En revanche, à la faveur d'un niveau d'emploi relativement élevé et d'un chômage faible, l'utilisation de la main-d'œuvre contribue à réduire l'écart de PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande par rapport aux autres pays de l'OCDE.

L'insuffisance des données ne permet pas de déterminer clairement si cette faiblesse persistante de la productivité de la main-d'œuvre reflète principalement la croissance médiocre de l'investissement ou celle de la productivité multifactorielle (PMF). À première vue, l'investissement total rapporté au PIB suit ou dépasse la médiane OCDE depuis 1990 (graphique 1.9, partie A). De surcroît, la part des TIC dans l'investissement total, moteur essentiel de la croissance récente dans plusieurs pays de l'OCDE, est élevée en comparaison

internationale (graphique 3.4). Toutefois, l'investissement en logements a été relativement robuste au cours de cette période, de sorte que la part de PIB de l'investissement non résidentiel s'est généralement située dans la moitié inférieure des pays de l'OCDE (graphique 1.9, parties C et D), ce qui s'accorde avec un bas niveau d'intensité de capital par travailleur (OCDE, 2009a). Une série d'indicateurs – notamment le ralentissement prononcé de l'investissement public vers le début des années 90 – montrent que l'investissement en infrastructures, qui s'avère souvent avoir un effet positif disproportionné sur la performance économique, a également été faible en Nouvelle-Zélande³. En outre, des données d'enquêtes plus anciennes révèlent que la qualité des infrastructures néo-zélandaises a généralement été jugée relativement médiocre (Grimes, 2003). Ces dernières années, toutefois, le gouvernement et les autorités locales ont sensiblement accru les dépenses en infrastructures (gouvernement néo-zélandais, 2010).

Graphique 3.4. Investissements en TIC en pourcentage de l'investissement non résidentiel dans l'ensemble de l'économie



1. La zone grisée délimite l'intervalle du 25^e au 75^e centile (la moitié des pays) de 21 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

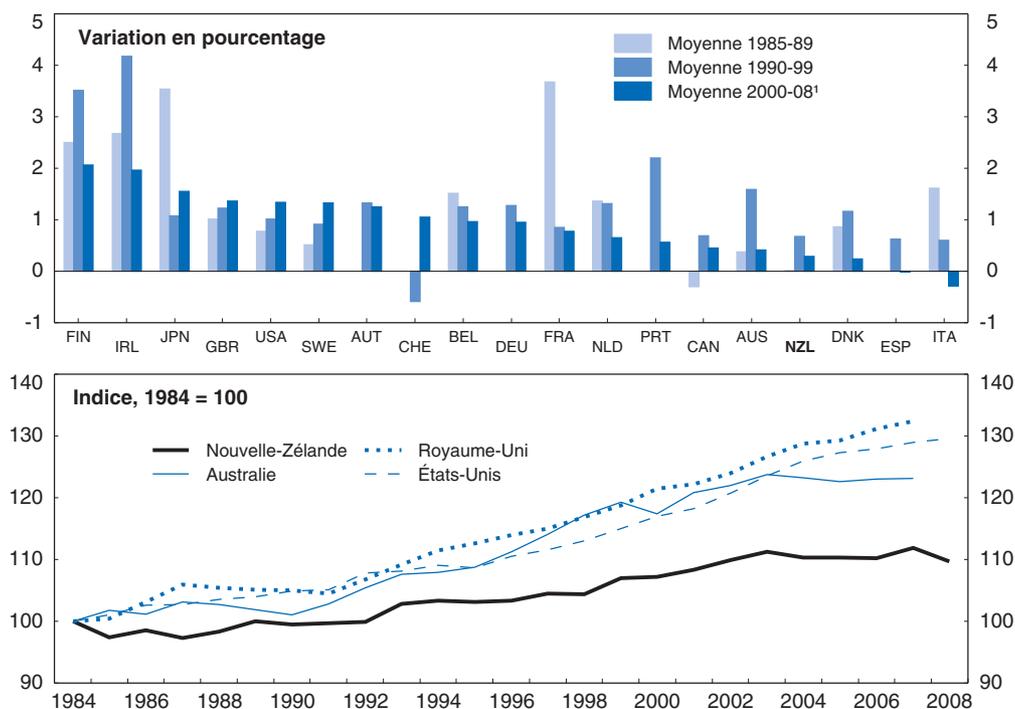
Source : Panorama des statistiques de l'OCDE (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399848>

Outre la contribution contestable des investissements de rationalisation, l'évolution médiocre de la productivité du travail en Nouvelle-Zélande reflète la faible croissance de la PMF. Même si des signes dénotent une amélioration structurelle aux alentours de 1993 (Black, Guy et McLellan, 2003), la croissance de la PMF s'est régulièrement située dans la tranche inférieure des pays pour lesquels on dispose de données (graphique 3.5). En particulier, la croissance de la PMF en Nouvelle-Zélande n'a pas connu la forte poussée observée en Australie dans les années 90 et plus récemment aux États-Unis.

Si l'on excepte les communications et les services financiers et d'assurance – deux secteurs qui ont probablement bénéficié de taux élevés d'investissement en TIC –, ainsi que l'agriculture, la sylviculture et la pêche, cette performance médiocre de la PMF touche à peu près également l'ensemble des secteurs. La progression rapide de la productivité du travail dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau au cours des années 90 reflétait des niveaux d'investissement élevés, tandis que la croissance de la PMF a été plus discrète avant de devenir négative après 2000 (tableau 3.1). Dans le secteur du transport et de l'entreposage, la croissance de la PMF s'est également effondrée dans les années 2000 après une

Graphique 3.5. Évolution de la productivité multifactorielle



1. Ou dernière année disponible.

Source : Base de données de l'OCDE sur la productivité.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399867>

performance robuste les deux décennies précédentes. Dans le secteur manufacturier, qui apporte la plus forte contribution à la croissance du PIB (Warmke *et al.*, 2010), la croissance relativement médiocre de la productivité du travail jusqu'en 2000 est imputable à la fois à la croissance de la PMF et aux investissements de rationalisation.

Tableau 3.1. Productivité du travail, PMF et investissements de rationalisation par secteur

	Croissance moyenne de la productivité du travail			Croissance moyenne de la PMF			Taux moyen d'investissement de rationalisation		
	1980-89	1990-99	2000-08	1980-89	1990-99	2000-08	1980-89	1990-99	2000-08
Total	2.32	2.44	1.58	0.81	1.59	0.90	1.49	0.80	0.72
Agriculture, sylviculture et pêche	6.44	4.15	1.58	5.60	2.79	1.70	0.81	1.31	0.88
Industries extractives	4.10	6.41	-3.83	-0.28	3.11	-2.49	4.41	3.20	-1.36
Industries manufacturières	2.42	1.46	1.32	0.64	0.51	0.66	1.78	0.94	0.65
Électricité, gaz et alimentation en eau	3.76	8.30	0.80	2.09	1.19	-1.73	1.64	7.01	2.57
Construction	1.91	-0.22	0.12	1.72	-1.15	-0.33	0.20	0.93	0.46
Commerce de gros	0.02	0.20	2.24	-1.40	0.55	1.75	1.45	0.93	0.46
Commerce de détail	1.08	1.10	3.04	-1.89	0.76	1.98	0.85	0.33	1.02
Hébergement, cafés et restaurants	-2.65	-1.34	-0.16	-2.94	-1.06	-0.96	0.29	-0.26	0.81
Transport et entreposage	3.96	5.80	0.77	4.20	5.76	0.13	-0.23	0.03	0.65
Services de communication	7.28	13.45	7.79	2.85	6.95	6.10	4.32	6.07	1.77
Services financiers et d'assurance	1.18	4.93	3.98	-1.74	3.31	2.01	2.97	1.56	1.94

Source : Statistics New Zealand et OCDE.

Le cadre réglementaire doit être de premier ordre

La Nouvelle-Zélande est confrontée à des handicaps spécifiques

L'étroitesse du marché intérieur de la Nouvelle-Zélande, conjuguée à son éloignement géographique, réduit les possibilités d'exploiter les économies d'échelle et la spécialisation, comme en témoignent certains aspects de la structure démographique des entreprises. Si la proportion de petites entreprises opérant en Nouvelle-Zélande n'est pas très différente de ce qui est observé dans les autres pays de l'OCDE, ses entreprises les plus importantes ont une taille relativement modeste en comparaison internationale (Mills et Timmins, 2004)⁴. Ainsi, les sociétés de 500 salariés et plus représentent à peine un quart environ de l'emploi total, contre plus de la moitié aux États-Unis et au Royaume-Uni.

En dépit des difficultés rencontrées pour détecter l'impact de l'échelle sur la croissance de la productivité, la démographie des entreprises néo-zélandaises a été associée à des déséconomies d'échelle considérables (Arnold *et al.*, 2003). À titre d'exemple, le rapport du coût économique total aux recettes totales et le montant de capital par unité produite sont l'un et l'autre nettement plus élevés en Nouvelle-Zélande que dans plusieurs autres pays de l'OCDE⁵. C'est le cas particulièrement dans les secteurs de réseau, car la population restreinte de la Nouvelle-Zélande limite les possibilités d'externalités de réseau, de sorte que l'intensité capitalistique requise est plus élevée que dans les grands pays. S'appuyant sur une méthode indicielle, Fox (2005) constate que les rendements d'échelle jouent un rôle beaucoup plus important que le progrès technique pour expliquer la performance de productivité de la Nouvelle-Zélande, ce qui montre aussi qu'une échelle insuffisante freine sans doute les gains de productivité.

Outre qu'elle réduit les possibilités d'effets d'échelle, la faible taille de l'économie néo-zélandaise limite sans doute la capacité de la concurrence d'encourager les entreprises à améliorer leur performance. Très peu d'études ont été menées sur la structure industrielle de la Nouvelle-Zélande. Toutefois, les données disponibles montrent que, même si la concurrence s'est sans doute intensifiée par suite de la réforme économique, les marchés de produits restent en général plus concentrés que dans certains autres pays de l'OCDE, en dépit de l'absence relative de grandes entreprises nationales (Ratnayake, 1999 ; Arnold *et al.*, 2003). Il apparaît aussi que, si l'on en juge par la valeur ajoutée, les grandes entreprises ne sont pas particulièrement performantes en comparaison internationale (Treasury, 2008b). Entre autres choses, cela montre que les pressions concurrentielles sont probablement limitées sur les marchés où elles opèrent.

Ces caractéristiques économiques essentielles créent un effet de tension entre la concentration des marchés et la capacité des entreprises de produire à une échelle optimale. Le commerce international est le moyen le plus manifeste de résoudre ce problème – les importations accroissent la concurrence effective sur des marchés intérieurs concentrés, tandis que les exportations permettent aux entreprises nationales d'exploiter les rendements d'échelle croissants et la spécialisation sans nuire à la concurrence. Toutefois, dans le cas de la Nouvelle-Zélande, qui est l'économie la plus excentrée de la zone OCDE, les coûts de transaction géographiques relativement élevés agissent comme un obstacle et réduisent les possibilités de surmonter les handicaps d'une faible taille grâce au commerce international. En outre, les exportateurs potentiels ont plus de difficulté pour se faire une idée des marchés de destination, car ce sont en général des entreprises relativement modestes qui se trouvent à un stade de développement plus précoce que les entreprises exportatrices basées dans des économies de plus grande taille.

L'impact économique estimé de l'éloignement sur l'économie néo-zélandaise est loin d'être négligeable. Dans une récente étude complète, l'OCDE a constaté que l'accès réduit aux marchés par rapport à la moyenne OCDE induit un coût atteignant 10 % du PIB par habitant (Boulhol *et al.*, 2008). Comme on l'a constaté pour l'Australie (Dolman *et al.*, 2007 ; Davis et Rahman, 2006), certains aspects de la géographie interne de la Nouvelle-Zélande peuvent aussi nuire à la performance économique. Ainsi, la population clairsemée, la taille réduite des agglomérations et les longues distances qui séparent les centres urbains sont susceptibles de brider la croissance de la productivité en limitant les pressions concurrentielles et les possibilités de spécialisation et d'économies d'échelle (McCann, 2009).

Une politique économique avisée peut aider la Nouvelle-Zélande à surmonter ses handicaps exogènes

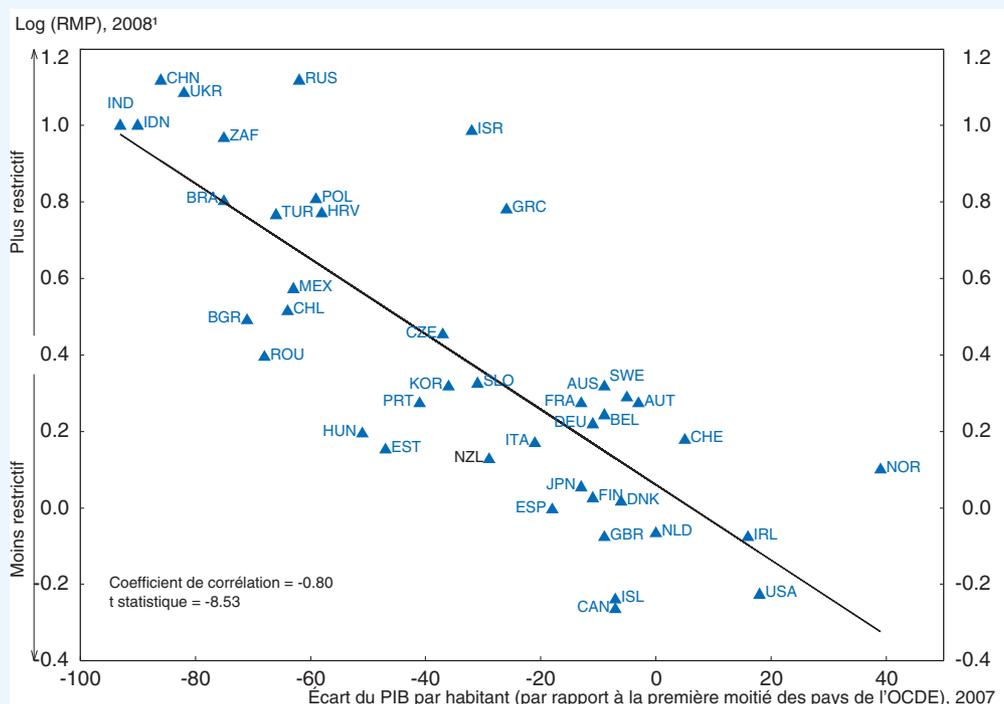
Bien que la géographie économique joue à l'évidence un rôle essentiel, elle n'est nullement la seule cause de la médiocre performance de productivité à long terme de la Nouvelle-Zélande. L'Australie offre un contre-exemple utile à cet égard. Sa géographie économique implique aussi un accès réduit aux marchés mondiaux, dont le coût est jugé aussi élevé qu'en Nouvelle-Zélande – environ 10 % du PIB par habitant (Boulhol *et al.*, 2008). Pourtant, l'Australie se classe au huitième rang de la zone OCDE pour le PIB par habitant, elle a été le pays de l'OCDE le moins touché par la récession mondiale et elle fait partie des économies développées affichant les rythmes de croissance les plus élevés au monde. La taille plus importante de ses marchés intérieurs et de ses villes implique de plus grandes possibilités d'économies d'échelle qu'en Nouvelle-Zélande, et l'Australie a récemment bénéficié d'une forte expansion des exportations de ressources naturelles. Cependant, de l'avis général, la bonne qualité de ses politiques publiques et de son cadre institutionnel contribue de façon cruciale à sa performance économique exceptionnelle (voir par exemple, OCDE, 2010a). À l'inverse, le Mexique est situé juste à l'entrée du plus grand marché de la zone OCDE, mais il enregistre des performances médiocres, notamment à cause d'un dispositif réglementaire qui étouffe la concurrence (OCDE, 2009b).

Même si la synthèse de la géographie économique et de l'économie de la réglementation n'est guère étudiée à l'heure actuelle, il apparaît que des politiques publiques satisfaisantes peuvent amortir partiellement l'impact d'une géographie économique défavorable. L'effet bénéfique de politiques libérales à l'égard des marchés de produits se manifeste par un certain nombre de canaux différents (encadré 3.1). En général, on a constaté que des dispositifs réglementaires qui encouragent la concurrence stimulent la diffusion de la technologie et accélèrent le rattrapage vers la frontière de productivité (Conway *et al.*, 2006). De ce point de vue, le lourd déficit de productivité de la Nouvelle-Zélande incite à penser que des réformes s'avéreraient extrêmement profitables en accélérant la convergence. Du point de vue de la géographie économique, les améliorations de la réglementation qui favorisent la concurrence ont induit un accroissement des échanges et de l'investissement direct étranger (Nicoletti *et al.*, 2003), ce qui signifie que des politiques publiques avisées peuvent contrecarrer l'effet négatif de la faible taille et de la distance. Dans le contexte d'une étude directe de l'interaction entre les politiques des marchés des produits et les forces de la géographie économique, Nordås et Kox (2009) estiment un modèle de gravité pour 25 pays de l'OCDE (y compris la Nouvelle-Zélande) et constatent qu'un dispositif réglementaire libéral et une harmonisation plus poussée des politiques entre les pays atténuent l'impact de la distance sur les échanges et

Encadré 3.1. Le coût des entraves réglementaires à la concurrence

Il est désormais bien établi que la performance économique dépend pour beaucoup de la question de savoir dans quelle mesure la réglementation est propice à la concurrence. À première vue, les réglementations qui encouragent la concurrence vont de pair avec des niveaux de revenu moyen plus élevés dans un large éventail de pays développés et en développement (graphique 3.6). Un grand nombre d'études théoriques et empiriques récentes confirment généralement que l'effet plus ou moins stimulant de la RMP sur la concurrence a une incidence notable sur le PIB par habitant dans les différents pays.

Graphique 3.6. **Réglementation des marchés de produits et PIB par habitant¹**



1. Sur la base d'un indicateur RMP « simplifié ». RMP mesuré en 1998 pour les pays de l'OCDE, en 2008 pour le Brésil et la Chine, en 2007 pour la Croatie, l'Indonésie, l'Afrique du Sud et l'Ukraine, en 2006 pour la Bulgarie, l'Inde et la Roumanie.

Source : OCDE.stat, Base de données sur la réglementation des marchés et Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde. StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932399886>

Le lien substantiel entre la RMP et la performance économique peut refléter un certain nombre de mécanismes potentiels. D'une manière générale, promouvoir la concurrence en abaissant les obstacles (intérieurs et frontaliers) à l'entrée et en uniformisant les règles du jeu pour différentes catégories d'entreprises incite le capital à quitter les entreprises et secteurs à faible productivité au profit des entreprises et secteurs à forte productivité, d'où une meilleure allocation des ressources. L'effet bénéfique de la réforme peut dépendre de la distance qui sépare des entreprises ou secteurs donnés de la frontière technologique mondiale. Pour les entreprises opérant à la frontière, il est apparu qu'un environnement réglementaire concurrentiel favorise la croissance de la productivité fondée sur l'innovation (Acemoglu et al., 2005). Pour les entreprises qui sont encore à une certaine distance de la frontière, une plus forte menace d'entrée d'entreprises plus productives peut induire un « effet de découragement » qui réduit l'innovation. Aux niveaux sectoriel et macroéconomique, toutefois, l'effet d'une concurrence accrue sur l'innovation et la productivité totale est incontestablement positif, car les entreprises les plus faibles réduisent leurs activités ou quittent le marché, tandis que les opérateurs plus productifs et les nouvelles entreprises innovent (Aghion et Bessonova, 2006). Cet aspect intéresse tout particulièrement la Nouvelle-Zélande, où le déficit de productivité considérable vis-à-vis des pays de l'OCDE à haut revenu implique de vastes possibilités de rattrapage technologique.

Encadré 3.1. **Le coût des entraves réglementaires à la concurrence** (suite)

L'intensification de la concurrence sur les marchés de produits peut aussi contribuer à la croissance du PIB par habitant en développant l'emploi (Blanchard et Giavazzi, 2003 ; Haefke et Edell, 2004 ; Nicoletti et Scarpetta, 2005). Cela peut se produire par le biais d'un certain nombre de mécanismes différents, notamment l'entrée de nouvelles entreprises et les variations des salaires réels (Blanchard et Giavazzi, 2003 ; Nicoletti et Scarpetta, 2005 ; Bassanini et Duval, 2006). Toutefois, l'emploi dans certaines grandes entreprises, particulièrement dans les secteurs de réseau, où les réglementations antérieures favorisaient les sureffectifs, a pu souffrir de la dérégulation. En outre, même si les effets de la réforme des marchés de produits sur la formation de capital sont en théorie ambigus, des études empiriques ont constaté que les réformes de la réglementation, surtout celles qui libéralisent l'entrée, sont susceptibles de stimuler l'investissement fixe dans certaines branches d'activité (Alesina et al., 2005).

l'IED. À l'inverse, ces auteurs observent qu'une réglementation excessivement stricte dans certains secteurs amplifie les désavantages de l'éloignement. Les économies d'échelle et les effets d'agglomération prenant de plus en plus d'importance dans la phase actuelle de mondialisation, il est probable qu'un dispositif réglementaire déficient exerce un impact plus nocif sur la performance économique de petits pays éloignés tels que la Nouvelle-Zélande.

Le gouvernement néo-zélandais est bien conscient de la nécessité de mettre en place un système réglementaire hors pair pour surmonter les coûts économiques de la faible taille et de la distance, et il s'emploie en priorité à améliorer la qualité de la réglementation. Même s'il est peu probable que les améliorations réglementaires potentielles seront en mesure de compenser intégralement l'impact de la géographie économique de la Nouvelle-Zélande, la théorie économique et l'expérience incitent à penser que ces réformes peuvent avoir un effet considérable. Outre qu'elle souligne l'importance d'une amélioration continue des institutions et de la gouvernance réglementaires, la géographie économique de la Nouvelle-Zélande implique aussi un certain nombre d'ajustements importants dans la conception et la mise en œuvre des politiques des marchés de produits, ajustements qui sont examinés plus en détail ci-après.

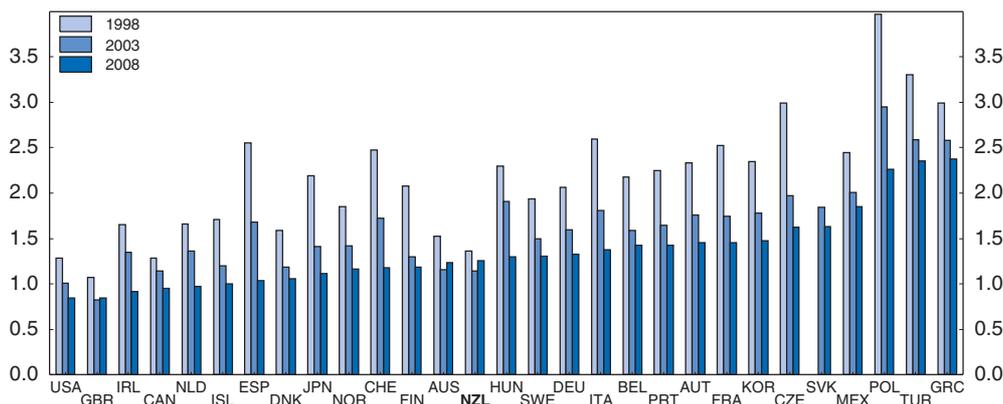
L'avantage réglementaire de la Nouvelle-Zélande s'est effrité

Jusqu'au milieu des années 80, l'économie néo-zélandaise se caractérisait par des contrôles réglementaires généralisés et une présence massive des entreprises publiques locales et centrales dans un large éventail de secteurs. L'État contrôlait une grande partie de l'activité économique par le biais de la réglementation et des participations publiques, souvent sous la protection de monopoles de droit. Tout cela a changé à partir du milieu des années 80, lorsque l'insatisfaction engendrée par les mauvaises performances récurrentes de l'économie a poussé le gouvernement de l'époque à s'engager dans une phase de réforme économique approfondie⁶. Une série de réformes ont été lancées pour réduire l'influence de l'État dans le secteur des entreprises et renforcer le rôle de la concurrence marchande dans l'allocation des ressources et la détermination des prix.

À la fin des années 90, la Nouvelle-Zélande était considérée comme un pays chef de file pour la mise en œuvre de mesures de libéralisation approfondies dans l'ensemble de l'économie. Selon les indicateurs RMP, elle faisait partie alors d'un petit groupe de pays dans lesquels les restrictions réglementaires de la concurrence étaient nettement plus

faibles que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 3.7). De la fin des années 90 jusqu'à 2003, l'environnement réglementaire a été amélioré à un rythme légèrement inférieur à celui observé dans d'autres pays de l'OCDE bien réglementés, mais la Nouvelle-Zélande a maintenu dans l'ensemble son rang élevé.

Graphique 3.7. **Réglementation des marchés de produits dans l'ensemble de l'économie, 1998-2008¹**



1. Échelle indicienne de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

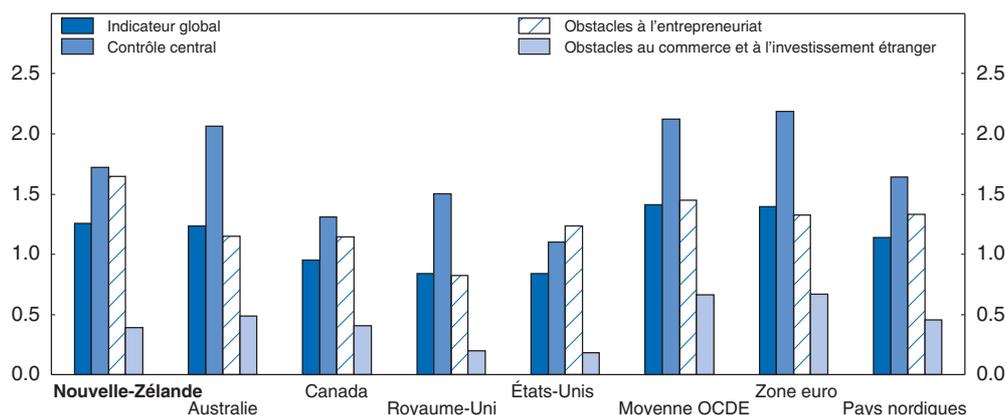
Source : OCDE, OCDE.stat – Base de données sur la réglementation des marchés.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399905>

Ces dernières années, l'intensité de l'effort de réforme de la Nouvelle-Zélande a baissé et, on le verra plus loin, certaines réformes des politiques ont rendu l'environnement réglementaire un peu moins propice à la concurrence. Cela peut correspondre à une période étonnamment prolongée de « fatigue de la réforme » après les réformes parfois tumultueuses de la fin des années 80 et du début des années 90, et la conviction que ces changements auraient dû suffire à porter la structure réglementaire de la Nouvelle-Zélande jusqu'à un état idéal. Toutefois, l'expérience de l'OCDE au cours des deux décennies écoulées a montré qu'une gestion efficace de la réglementation est un processus dynamique, qui ne se traduit pas par un ensemble unique d'interventions mais implique un besoin constant de réforme (Malyshev, 2006). Parallèlement, la plupart des autres pays de l'OCDE ont continué à réformer, de sorte que la Nouvelle-Zélande n'est plus à l'avant-garde de la réglementation des marchés de produits, mais se situe aux alentours de la moyenne (graphique 3.8)⁷.

L'approche de la Nouvelle-Zélande en matière de concurrence manque de cohérence

L'environnement réglementaire de la Nouvelle-Zélande est proche de la moyenne OCDE du point de vue de son effet stimulant sur la concurrence, mais il se caractérise aussi par une grande incohérence dans le degré de soutien de la concurrence. À titre d'exemple, bien que les droits de douane de la Nouvelle-Zélande soient parmi les plus bas du monde, les obstacles à l'IED sont jugés relativement restrictifs en comparaison internationale. Pour donner une idée du manque de cohérence des politiques dans l'ensemble de l'économie, la variance des indicateurs RMP de bas niveau est récemment passée de 1.35 à 2.25, soit la quatrième valeur la plus élevée de la zone OCDE, largement supérieure à la valeur moyenne de 1.72 (tableau 3.2). Parmi les secteurs de réseau, les différences d'effet incitatif

Graphique 3.8. L'indicateur RMP global et ses principaux sous-indicateurs¹, 2008

1. Échelle indicienne de 0 à 6, de la réglementation la moins restrictive à la plus restrictive.

Source : OCDE, OCDE.stat – Base de données sur la réglementation des marchés.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932399924>

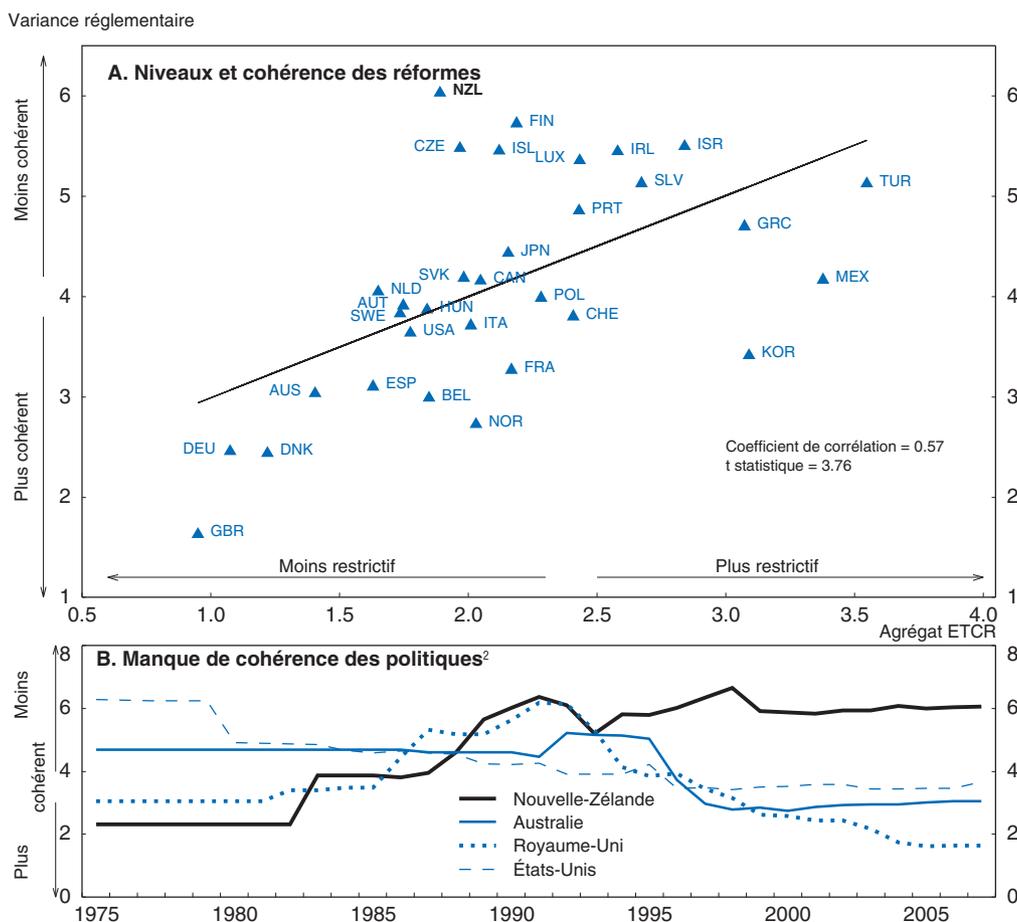
Tableau 3.2. Variance intrapays des indicateurs RMP de bas niveau, 1998 à 2008

	Australie	Autriche	Belgique	Canada	Rép. tchèque	Danemark	Finlande	France	Allemagne	Grèce
1998	1.15	2.90	2.87	0.78	2.29	2.17	1.83	2.83	1.69	3.20
2003	1.30	2.51	1.80	1.00	1.70	1.37	1.46	2.05	1.29	2.35
2008	1.45	1.80	1.55	1.21	1.46	1.06	1.36	2.02	1.61	2.16
	Hongrie	Islande	Irlande	Italie	Japon	Corée	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande
1998	2.84	1.88	2.94	4.01	2.78	2.49	—	1.87	1.40	1.40
2003	2.22	2.12	2.26	2.03	1.86	1.22	1.92	2.69	1.19	1.35
2008	1.43	2.02	1.54	1.85	1.35	1.37	1.59	3.32	0.88	2.25
	Norvège	Pologne	Portugal	Rép. slovaque	Espagne	Suède	Suisse	Turquie	Royaume-Uni	États-Unis
1998	2.17	2.70	1.95	n.d.	1.98	2.67	2.78	2.38	1.26	1.79
2003	1.86	3.51	1.70	1.57	2.06	1.77	2.68	3.65	0.67	1.19
2008	1.59	3.94	1.92	1.06	1.42	1.87	1.52	2.95	0.88	1.12

Source : Base de données sur la réglementation des marchés de l'OCDE et calculs de l'OCDE.

sur la concurrence d'un dispositif à l'autre sont les plus élevées de la zone OCDE, et beaucoup plus prononcées qu'on ne pourrait s'y attendre étant donné l'orientation générale de la réglementation (graphique 3.9, partie A)⁸. Cela signifie que le cadre réglementaire de la Nouvelle-Zélande n'est pas aussi bien agencé qu'il devrait l'être, puisque l'ampleur de l'effet stimulant sur la concurrence exercé par les politiques publiques varie considérablement d'un domaine à l'autre. Bien que de nombreux aspects du cadre réglementaire soient propices à la concurrence, des obstacles existent dans toute une série d'autres secteurs, notamment l'assurance accidents, l'industrie laitière, l'exportation de kiwis et la propriété des pharmacies.

Alors que la plupart des autres pays de l'OCDE ont focalisé leurs efforts de réforme sur les secteurs critiques et amélioré la cohérence de leurs cadres réglementaires aux fins de promouvoir la concurrence, la discordance des politiques s'est accentuée en Nouvelle-Zélande. Ainsi, les obstacles à l'entrée dans les secteurs de réseau ont été réduits dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, mais la Nouvelle-Zélande est la seule à avoir simultanément accru les participations publiques dans ses industries. Le manque de

Graphique 3.9. La réglementation des secteurs de réseau¹

1. Réglementation applicable à l'énergie, aux transports et aux communications.
2. Le manque de cohérence des politiques est mesuré par l'écart-type des indicateurs de niveau inférieur utilisés dans les indicateurs OCDE de la réglementation dans les secteurs de l'énergie, des transports et des communications. Voir Conway et Nicoletti (2006) pour plus de détails sur ces indicateurs.

Source : OECD.stat, Base de données sur la réglementation des marchés et calculs de l'OCDE.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932399943>

cohérence des politiques augmente généralement à l'amorce des programmes de réforme, mais la tendance devrait s'inverser par la suite, à mesure que les réformes s'enracinent et sont appliquées plus uniformément dans tous les secteurs. À la différence d'un certain nombre de pays de comparaison, en Nouvelle-Zélande cette période d'assainissement réglementaire doit encore se produire, ce qui montre que le chantier des réformes est inachevé (graphique 3.9, partie B). Étant donné les complémentarités entre différents domaines d'action, les avantages potentiels des réformes des marchés de produits menées dans certains secteurs risquent d'être amoindris du fait de restrictions persistantes et croissantes dans d'autres secteurs.

Politiques destinées à améliorer la réglementation des marchés de produits

Cette section examine de façon plus détaillée la réglementation des marchés de produits en Nouvelle-Zélande. Elle commence par les secteurs de réseau avant d'analyser les cadres réglementaires correspondant aux trois grandes catégories couvertes par les indicateurs RMP, à savoir les *obstacles à l'entrepreneuriat*, le *contrôle étatique* et les *obstacles au*

commerce et à l'investissement. Chacune de ces quatre sous-sections décrit d'abord succinctement la performance relative de la Nouvelle-Zélande dans le domaine réglementaire correspondant puis examine les problématiques de manière plus détaillée et propose des ajustements de la réglementation qui amélioreraient l'environnement des entreprises en rehaussant le rôle de la concurrence aux fins d'accroître l'efficacité économique.

Les secteurs de réseau

Les secteurs de réseau (électricité, gaz, eau, transport et communications) représentent une part substantielle et de plus en plus importante de l'activité économique de la Nouvelle-Zélande, soit environ 13 % du PIB (Warmke, 2010). Il n'existe pas à l'heure actuelle de tableaux entrées-sorties à jour, mais on peut penser que les secteurs de réseau représentent également une forte proportion des intrants intermédiaires, comme dans les autres pays de l'OCDE. Par conséquent, la réglementation des secteurs de réseau influe non seulement sur la performance de ces secteurs mais aussi, de façon moins visible, sur les entreprises qui utilisent les produits des industries de réseau comme intrants intermédiaires dans leur processus de production (Conway *et al.*, 2006 ; Bourlès *et al.*, 2010)⁹.

Compte tenu de leur importance économique et des problèmes posés par les monopoles naturels, les secteurs de réseau ont été profondément réformés en Nouvelle-Zélande. Avant l'amorce des réformes au milieu des années 80, ces secteurs étaient normalement gérés par des monopoles d'État verticalement intégrés. La Nouvelle-Zélande a été l'un des pionniers de la réforme des industries de réseau, et à la fin des années 90 elle se situait à l'avant-garde des pays de l'OCDE pour la réglementation dans ce domaine. Au cours de cette période, les autorités se sont employées à séparer les fonctions potentiellement concurrentielles des monopoles naturels et à supprimer les obstacles juridiques à l'entrée. La tarification et les autres conditions d'accès aux réseaux étaient déterminées dans un cadre réglementaire souple qui reposait sur le droit générique de la concurrence, la publication d'informations et la menace d'une intervention des pouvoirs publics – sous la forme de contrôles des prix – en cas d'activités anticoncurrentielles.

Au cours des années 90, des doutes grandissants ont été exprimés sur la capacité du cadre réglementaire léger de la Nouvelle-Zélande d'exercer des pressions suffisantes sur les opérateurs en place pour qu'ils offrent aux nouveaux entrants un accès au réseau à des conditions raisonnables. En même temps, les tribunaux ont généralement refusé d'assumer le rôle de régulateur sectoriel et de régler les différends relatifs à l'accès et à la tarification, affaiblissant ainsi la validité du Commerce Act en tant que système quasi réglementaire. De plus, au moment même où la réforme des secteurs de réseau s'accélérait dans d'autres pays de l'OCDE, la démarche peu interventionniste de la Nouvelle-Zélande a commencé à paraître de plus en plus atypique.

Ces préoccupations ont poussé les décideurs publics à amorcer, à partir de la fin des années 90, un processus de reréglementation dans certaines industries de réseau. Des régulateurs indépendants ont été mis en place dans plusieurs secteurs afin de protéger les participants du marché contre une ingérence des intérêts politiques et privés et d'améliorer l'efficacité réglementaire. Si certaines des réformes instaurées durant cette période de reréglementation reflètent les meilleures pratiques de l'OCDE, d'autres aspects de la réglementation, en particulier l'intervention étatique et le rachat d'importantes participations dans le cas des réseaux ferroviaires et aériens, ont découragé la concurrence. Parallèlement, d'autres pays de l'OCDE ont fait des progrès substantiels dans

ce domaine, de sorte que le cadre réglementaire de la Nouvelle-Zélande dans le secteur des réseaux est aujourd'hui considéré comme étant proche de la moyenne et nettement moins propice à la concurrence que dans des pays de comparaison tels que l'Australie et le Royaume-Uni (graphique 3.9).

La réglementation des secteurs de réseau doit s'affirmer et continuer de s'améliorer à la marge

Dans certains des secteurs de réseau de la Nouvelle Zélande – par exemple, les marchés des télécommunications et de l'énergie –, quelques aspects du cadre réglementaire sont encore relativement nouveaux. Leur capacité de reproduire l'impact de la concurrence sur l'efficacité et la tarification des entreprises de ces secteurs se développera donc au fil du temps, à mesure que les autorités de tutelle et les entreprises gagneront en expérience¹⁰. C'est ainsi qu'en 2008, des dispositions ont été ajoutées au Commerce Act pour promouvoir des résultats compatibles avec des marchés concurrentiels dans les secteurs de réseau où la concurrence était limitée. L'application effective de ces dispositions nécessite le recours à des comparateurs internationaux ainsi qu'une approche descendante, des indicateurs de la concurrence et de l'efficacité des marchés étant utilisés pour évaluer la performance. Ces nouvelles dispositions du Commerce Act exigent aussi que la Commission du commerce définisse des « méthodologies d'intrants » décrivant les règles, procédures, exigences et critères d'évaluation applicables pour mettre en œuvre divers instruments réglementaires dans les secteurs des services aéroportuaires, du transport et de la distribution d'électricité et des gazoducs. Une application réussie de ces méthodologies favoriserait la certitude réglementaire, qui fait gravement défaut dans certains secteurs de réseau en Nouvelle-Zélande.

On pourrait aussi améliorer la certitude réglementaire, et plus généralement la performance des secteurs de réseau, en clarifiant les missions et responsabilités respectives des administrations et ministères qui fixent les politiques et des organismes de tutelle qui les appliquent et les font respecter. Pour que les choses restent claires, il est impératif que les régulateurs préservent la neutralité politique et que l'exécutif n'intervienne pas dans les activités de réglementation. En Nouvelle-Zélande, ces lignes de démarcation peuvent être brouillées, ce qui risque de saper l'autorité des régulateurs et d'accroître l'incertitude des marchés, l'instabilité et les primes de risque des investisseurs. Ainsi, dans le secteur de l'électricité, les responsabilités institutionnelles ont été récemment modifiées de manière à renforcer l'indépendance de la réglementation et à dissuader les acteurs du marché, en particulier les entreprises d'État, de solliciter l'intervention de ministères pour obtenir des effets de marché spécifiques (Electricity Technical Advisory Group, 2009).

Cette action doit être étendue à d'autres secteurs de réseau. Dans les transports, en vertu d'une disposition de la loi sur l'aviation civile, le ministre des Transports, sur avis de son ministère, se prononce sur toutes les alliances aériennes internationales qui ne sont pas considérées comme des fusions aux termes du Commerce Act¹¹. Mais le ministère des Transports ne possède pas l'expertise nécessaire et n'est pas autorisé à échanger des informations avec les autorités de la concurrence d'autres pays, contrairement à la Commission du commerce, qui aura bientôt le pouvoir de partager des informations et de coopérer avec des organismes de régulation étrangers. En outre, étant donné que l'État néo-zélandais est l'actionnaire majoritaire d'Air New Zealand, le dispositif actuel affaiblit la distinction entre les rôles respectifs de l'État en tant que responsable des politiques,

régulateur et actionnaire. Il convient donc de révoquer les pouvoirs spéciaux du ministre des Transports en matière de restriction de la concurrence dans les transports aériens et maritimes internationaux. Pour prendre un autre exemple, dans le secteur des télécommunications, les rôles respectifs du ministre et de l'organisme de réglementation dans la prise de décisions en vertu du Telecommunications Amendment Act et de la partie IV de la loi sur le commerce sont souvent critiqués pour leur manque de clarté.

Bien entendu, des régulateurs indépendants devraient rendre compte de leurs décisions. Il faudrait évaluer périodiquement leurs performances pour jauger leur impact sur les marchés qu'ils réglementent (dans l'optique de l'excédent total), leur capacité d'arbitrer entre des objectifs multiples et peut-être contradictoires, la qualité de leur production réglementaire et leur respect des règles de responsabilité établies. Les décisions réglementaires devraient aussi pouvoir faire l'objet de façon plus régulière d'examens de fond, ce qui contribuerait à instaurer des procédures robustes et une prise de décisions de qualité, mais ces dispositions ne devraient pas étouffer les initiatives propices à la concurrence. Contrairement aux examens au fond, les possibilités de requête en révision judiciaire sont nombreuses en Nouvelle-Zélande.

Les interventions de l'État dans les secteurs de réseau doivent être plus transparentes

Dans le secteur des télécommunications, le gouvernement a engagé un montant de 1.5 milliard NZD pour installer dans les dix prochaines années un réseau fibre optique très haut débit accessible à 75 % des Néo-Zélandais (New Zealand Government, 2010). Si le secteur privé est censé participer au financement de l'Initiative très haut débit pour un montant au moins égal à la contribution de l'État, cet investissement public massif devrait être réalisé en fonction d'un plan d'activité rigoureux. Or, l'Initiative très haut débit a de fait court-circuité le processus de gouvernance réglementaire et n'a pas fait l'objet d'une évaluation de l'impact réglementaire. Dans ces conditions, la justification commerciale de l'investissement de l'État n'a toujours pas été analysée. En outre, afin de promouvoir la concurrence sur le marché de détail, la participation de Telecom à l'Initiative très haut débit est subordonnée à une séparation capitalistique intégrale de sa division de réseau. Cependant, le régime réglementaire des télécommunications est largement conçu autour d'un opérateur historique verticalement intégré, ce qui implique une incertitude réglementaire considérable pour l'avenir. Tandis que des garde-fous réglementaires resteront indispensables pour les opérateurs de gros participant à l'Initiative très haut débit, qui détiendront probablement un large pouvoir de monopole, la séparation des services de détail du reste du secteur devrait permettre d'alléger considérablement ou de supprimer la réglementation des opérations de détail.

La « Kiwi Share », action préférentielle conservée par l'État dans Telecom, pose depuis longtemps un problème dans le secteur des télécommunications, car elle influe beaucoup sur le comportement de l'entreprise et sur les résultats du marché. Elle sert à appliquer des restrictions à la participation étrangère, des obligations de couverture, un plafonnement des tarifs pour certains services résidentiels et une option de location avec gratuité des communications locales. Elle impose donc des contraintes importantes à Telecom et fausse la concurrence sur le marché des télécommunications (Howell, 2008). Les obligations de couverture, qui ont été spécifiées dans la Telecommunications Service Obligation, devraient être contestables par d'autres entrants potentiels et ouvertes à un éventail de technologies. Pour répondre aux craintes d'une hausse des tarifs de certains

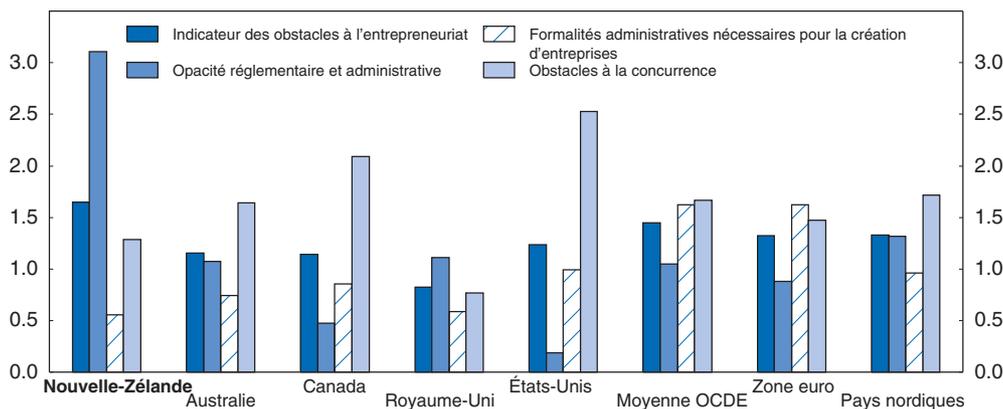
services résidentiels, il faudrait mettre en place une régulation sectorielle appliquée par l'autorité de tutelle, tandis que le régime néo-zélandais de l'investissement direct étranger devrait traiter le problème des participations étrangères. Enfin, l'option de gratuité des communications locales fausse tout simplement la tarification des services résidentiels sur ligne fixe en entraînant à la hausse le prix des abonnements, avec des forfaits d'appels qui ne conviennent pas à de nombreux ménages. En conséquence, la Kiwi Share devrait être supprimée.

Un marché des télécommunications efficace devrait atténuer l'impact de la géographie économique sur la performance économique de la Nouvelle-Zélande. Toutefois, le segment de l'itinérance mobile internationale, qui n'est pas réglementé à l'heure actuelle, souffre d'une concurrence insuffisante et révèle des symptômes de carence de marché. Point particulièrement important, l'itinérance vers l'Australie apparaît assez onéreuse, tandis que la transparence des tarifs et la sensibilisation des consommateurs sont relativement faibles par rapport à ce qu'on pourrait espérer sur un marché concurrentiel (MED/DBCDE, 2010). Par conséquent, une réglementation efficace s'impose dans ce domaine pour accroître la transparence et abaisser les tarifs jusqu'à des niveaux compétitifs, afin que les télécommunications mobiles soient à même de faciliter la création d'un marché unique transtasmanien.

Dans le secteur de l'électricité, les plans d'investissement actuels dans la production et le réseau de transport ont été récemment jugés suffisants dans le contexte de l'augmentation de la consommation d'énergie et des contrats d'approvisionnement à long terme (Electricity Technical Advisory Group, 2009). Toutefois, pour favoriser l'investissement dans un secteur énergétique de faible taille et isolé, il est indispensable que les participants du marché disposent d'informations suffisantes sur les plans d'investissement des entreprises. Cela souligne l'importance d'un haut degré de transparence dans les entreprises des secteurs de réseau. Or, ce n'est pas toujours le cas en Nouvelle-Zélande, où certains secteurs de réseau (en particulier celui de l'électricité) sont dominés par des entreprises publiques (pour une analyse plus détaillée, voir ci-après).

Obstacles à l'entrepreneuriat

Les formalités administratives associées à la création d'une entreprise, souvent utilisées comme indicateur global du degré de « paperasserie », restent légères en Nouvelle-Zélande. Par ailleurs, la Banque mondiale classe la Nouvelle-Zélande au troisième rang des pays les moins restrictifs pour la « facilité de faire des affaires », mettant l'accent sur les obstacles généralement faibles et l'application efficace des réglementations sur la création, l'exploitation et la fermeture d'une entreprise (Banque mondiale, 2010). Il en résulte un taux satisfaisant de « destructions créatrices » parmi les entreprises néo-zélandaises, et le rythme de rotation des entreprises contribue positivement à la croissance de la productivité globale (Mills et Timmins, 2004 ; Law et McLellan, 2005). Cependant, l'estimation plus large des obstacles à l'entrepreneuriat présentée dans les indicateurs RMP a légèrement augmenté en Nouvelle-Zélande depuis le début des années 2000, alors que la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE ont accompli de réels progrès dans ce domaine (graphique 3.10)¹². En conséquence, la Nouvelle-Zélande a été récemment classée dans le dernier tiers des pays de l'OCDE pour les obstacles à l'entrepreneuriat, ce qui paraît indiquer que ses systèmes réglementaires et administratifs sont plus onéreux et moins transparents qu'ailleurs.

Graphique 3.10. **L'indicateur des obstacles à l'entrepreneuriat et ses principaux sous-indicateurs, 2008**

Source : OCDE, OCDE.stat – Base de données sur la réglementation des marchés.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399962>

L'incertitude réglementaire est une entrave à l'entrepreneuriat

Si l'on en juge par une série de dispositifs réglementaires et d'actions de politique publique, la réglementation des marchés de produits en Nouvelle-Zélande laisse planer des incertitudes, qui peuvent entraver l'entrepreneuriat et l'investissement. Evans *et al.* (2009) ont récemment cité un certain nombre d'interventions réglementaires qui dénotent un défaut de protection contre la reprise par l'État de droits de propriété sans compensation, notamment suite à des modifications de la politique gouvernementale d'évaluation des baux pastoraux de la Couronne ainsi que de la réglementation des forêts adoptée dans les années 90 pour assurer la conformité avec le protocole de Kyoto. Ces auteurs estiment en outre que les responsables des politiques et les administrateurs disposent de pouvoirs discrétionnaires excessifs et que les groupes d'intérêts particuliers exercent une influence considérable. Ainsi, une récente étude a conclu que la loi sur la gestion des ressources naturelles est considérée comme ayant entravé le développement en octroyant un pouvoir discrétionnaire excessif aux municipalités qui l'administrent, ce qui s'est soldé par une croissance réduite sans amélioration des résultats environnementaux (The 2025 Taskforce, 2010) (voir chapitre 4).

L'incertitude réglementaire est aggravée par des ajustements ponctuels des politiques qui peuvent intervenir sans aucune analyse formelle des coûts et avantages correspondants. L'un des exemples récents les plus frappants est l'amendement de 2008 aux réglementations adoptées en vertu de l'*Overseas Investment Act*, qui a été adopté pour interdire les investissements étrangers dans l'aéroport international d'Auckland, mais qui a imposé des coûts privés considérables à certains acteurs de l'économie nationale. En dépit d'intentions louables et de l'urgence manifeste de la situation, le projet de loi *Canterbury Earthquake Response and Recovery Bill*, qui a été adopté en toute hâte au Parlement, en une journée à peine, et qui donne au gouvernement le pouvoir de modifier l'effet de pratiquement tous les textes figurant dans le code des lois, reflète également une approche de l'élaboration des politiques qui ne se soucie guère de la cohérence¹³.

S'agissant de l'action des pouvoirs publics, les incertitudes sont nourries par l'absence dans le système de gouvernance réglementaire de la Nouvelle-Zélande de mécanismes de

contrôle permettant de promouvoir la stabilité et de faire en sorte que les règles fondamentales régissant les marchés ne puissent être aisément modifiées. Cette carence est accentuée par l'attitude très dirigiste de certains ministres qui souvent interviennent dans les décisions réglementaires et les mesures d'application à un niveau très détaillé.

Il faut continuer d'améliorer la gouvernance de la réglementation

Les obstacles accrus à l'entrepreneuriat, le sérieux manque de cohérence des politiques et l'incertitude réglementaire conduisent à s'interroger sur la capacité du système néo-zélandais de gouvernance réglementaire de produire systématiquement une réglementation de grande qualité. Les réglementations doivent être à la fois adaptables et prévisibles, de telle sorte que les participants du marché soient convaincus que les décisions réglementaires passées seront respectées et que les décisions futures seront prises en toute cohérence avec les précédentes, à moins qu'il ne soit clair que l'approche antérieure présentait d'importantes déficiences. Ce défi majeur se pose dans tous les pays de l'OCDE et exige une stratégie explicite qui définisse les principes et les objectifs généraux du système de réglementation.

Conscient de cet impératif, en août 2009 le gouvernement a publié une déclaration pour une réglementation allégée et améliorée (« *Better Regulation, Less Regulation* »), par laquelle il s'engage à introduire une nouvelle réglementation que si elle est « nécessaire, raisonnable et robuste » et à réexaminer l'ensemble des réglementations existantes afin de détecter et de supprimer les obligations qui sont « inutiles, inefficaces ou excessivement coûteuses »¹⁴. C'est là certes une initiative très opportune, mais une déclaration plus spécifique soulignant l'importance de la concurrence et décrivant les actions engagées par l'État pour la promouvoir contribuerait à assurer la cohérence du processus de réforme réglementaire et faciliterait l'établissement d'un calendrier dans ce domaine. C'est là l'approche adoptée dans le programme législatif de l'Australie sur la politique nationale de la concurrence (*National Competition Policy*, NCP), qui a été mis en œuvre au milieu des années 90 pour intégrer dans le cadre réglementaire un principe directeur selon lequel il ne devrait pas y avoir de restrictions réglementaires de la concurrence à moins qu'elles ne soient dans l'intérêt public (encadré 3.2).

Outre la fixation de paramètres cadres, les pouvoirs publics ont amélioré d'autres aspects de la gouvernance réglementaire. Un portefeuille ministériel chargé de la réforme de la réglementation a été créé afin de donner une plus grande visibilité politique à la question. La responsabilité de l'évaluation de la pertinence des projets de réglementation économiquement importants et de la fourniture aux pouvoirs publics d'une aide dans l'établissement d'un programme de révision des réglementations existantes a été transférée à une Équipe sur la qualité de la réforme relevant du Trésor. Les déclarations d'impact de la réglementation (« *Regulatory Impact Statements* ») sont obligatoires pour les projets de réforme réglementaire dont est saisi le Cabinet depuis plusieurs années, mais elles font désormais l'objet d'une plus grande attention et visibilité. Les pouvoirs publics mettent aussi en place une Commission de la productivité qui fonctionnera à peu près sur le modèle de son homologue australienne.

Les autorités envisagent aussi d'adopter une loi sur la responsabilité réglementaire afin d'améliorer l'obligation de rendre des comptes et la transparence en établissant des étalons de qualité de la réglementation fondés sur des « principes de réglementation responsable » couvrant un large éventail de domaines¹⁵. Ce projet de loi ferait obligation aux responsables des politiques d'analyser l'ensemble des coûts et des impacts d'une

Encadré 3.2. Gouvernance de la réglementation en Australie

À maints égards, l'expérience australienne offre un cadre intéressant pour l'application des stratégies de réforme des réglementations et la gouvernance réglementaire. L'Australie a établi un ferme précédent en ce qui concerne l'utilisation des systèmes de gestion de la réglementation et elle a adopté très tôt l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) ainsi que des institutions chargées de suivre et d'améliorer la qualité des réglementations. La Commission de la productivité, organisme indépendant de recherche et de conseil sur un large éventail de questions, a joué un rôle crucial en aidant les gouvernements successifs à améliorer le cadre réglementaire dans l'intérêt à long terme de la nation.

Le cadre australien de gouvernance de la réglementation est issu d'une série de réformes institutionnelles et réglementaires adoptées dans le contexte de la *National Competition Policy* (NCP) au cours de la période 1995-2005. Les réformes NCP comportaient un ensemble d'actions stratégiques, notamment :

- la création du National Competition Council, organe indépendant chargé d'évaluer la performance de toutes les administrations publiques (y compris les administrations des États) ;
- la mise en place de mesures de filtrage pour examiner les projets de nouvelles réglementations et veiller à ce que toute restriction de la concurrence soit expressément justifiée ; c'est le cas si les avantages de la restriction pour l'ensemble de la collectivité l'emportent sur ses coûts, et si les objectifs de la législation ne peuvent être atteints qu'en limitant la concurrence ; et
- l'adoption de mesures destinées à faire en sorte que l'accès des tierces parties aux services d'infrastructure essentiels soit garanti par la législation.

En parallèle avec une exposition accrue aux échanges internationaux durant les années 80, la libéralisation des marchés de produits conduite dans le cadre de la NCP a réduit les entraves à l'entrée sur le marché et à la sortie du marché, amélioré la réglementation anticoncurrentielle et exposé les entreprises publiques aux mécanismes de marché sans nuire à la concurrence. En conséquence, l'Australie a affiché une performance économique vigoureuse, avec une croissance forte et régulière qui a porté son revenu par habitant parmi les plus élevés de la zone OCDE. La Commission de la productivité (2005) relève que la NCP « a offert à la collectivité australienne des avantages substantiels qui, dans l'ensemble, l'ont largement emporté sur les coûts ».

S'appuyant sur la réussite de la NCP, l'Australie a récemment engagé un National Reform Agenda (NRA) pour continuer d'améliorer les réglementations qui affectent la concurrence et le capital humain. L'ensemble de mesures dans le domaine de la concurrence et de la réglementation vise à faciliter la naissance d'une économie nationale décloisonnée (« National Seamless Economy ») en éliminant les obstacles réglementaires internes. Il est prévu notamment de nouvelles initiatives pour élargir le processus de réformes structurelles, intensifier la concurrence dans les secteurs de l'énergie et des transports, mettre en œuvre une approche nationale plus simple et plus cohérente de la régulation économique des infrastructures importantes et réduire le fardeau réglementaire imposé par les trois niveaux d'administration ainsi que par d'autres organismes afin que l'élaboration et l'évaluation des réglementations reflètent les meilleures pratiques.

Parmi les éléments clés mis en relief dans l'expérience australienne de gouvernance réglementaire, il convient de citer l'objectif d'une amélioration continue de la réglementation et non de révisions ponctuelles ou de programmes de réformes axés sur des objectifs ; la priorité donnée à la suppression des réglementations obsolètes qui pèsent sur les entreprises ou qui sont inévitables pour les consommateurs ; l'engagement de faire en sorte que les nouvelles réglementations fédérales n'entraînent pas d'accroissement net des charges réglementaires (Tanner, 2008).

nouvelle législation à un stade précoce du processus d'élaboration. S'il est adopté, il donnerait aux tribunaux un rôle déclaratif discrétionnaire qui se limiterait à jauger la compatibilité de la législation au regard des principes qu'elle énonce. Cela représenterait une transformation majeure, quasi constitutionnelle, du rôle des tribunaux, dont la mise en œuvre pourrait être très difficile¹⁶. Toutefois, en créant des normes de qualité et en durcissant le contrôle des nouvelles réglementations, cette stratégie relativement inédite peut offrir un moyen pragmatique d'instaurer un certain degré de discipline et de promouvoir la cohérence des réglementations dans l'ensemble des administrations publiques. Le défi consiste à définir les « principes de réglementation raisonnable » d'une manière qui soit généralement acceptable et qui n'exige qu'un minimum d'interprétation par les tribunaux. Si cette tâche difficile se révèle impossible, les pouvoirs publics devraient envisager de recourir à des examens plus ciblés par des commissions parlementaires afin d'améliorer la qualité de la législation.

D'une manière plus générale, alors que bon nombre des éléments d'un système approprié de gouvernance réglementaire sont déjà en place, le défi permanent est de continuer d'améliorer l'application de politiques réglementaires plus judicieuses. Cela implique une révolution culturelle au sein de la bureaucratie qui demande du temps et de la volonté politique. Des travaux permanents s'imposent pour faire avancer le programme de réforme de la réglementation, de telle sorte que les ministres et leurs services soient plus clairement responsables de la qualité de la réglementation relevant de leurs portefeuilles et qu'ils suscitent une culture de l'amélioration continue s'appuyant sur un processus de décision. Le système de gestion de la réglementation pourrait aussi être amélioré au moyen d'outils réglementaires, notamment l'application systématique des clauses de caducité automatique et un engagement des autorités de veiller à ce que les nouvelles réglementations n'entraînent pas d'accroissement net des charges réglementaires. Le système actuel de filtrage réglementaire, qui prévoit des projets annuels de réforme de la réglementation pour supprimer les lois et les règlements faisant double emploi, doit être renforcé et faire l'objet d'une plus grande attention au niveau ministériel. Dans le prolongement des bons résultats déjà obtenus, la procédure AIR doit devenir plus rigoureuse et faire partie intégrante de l'élaboration des politiques et de la culture des administrations gouvernementales (NZIER, 2009).

Bien que les nouveaux projets de réglementation donnent généralement lieu à des consultations, il est rare qu'une législation soit examinée en fonction du retour d'information, ce qui signifie que les procédures de consultation pourraient être également améliorées. En outre, même si la Commission parlementaire d'examen de la réglementation a le pouvoir d'annuler des réglementations sur la base d'évaluations *ex post*, il ne l'a pas souvent fait et n'instaure donc pas beaucoup de discipline dans le processus de réglementation. La promotion de la qualité des réglementations pourrait aussi être renforcée, et la création de la Commission de la productivité est une décision très opportune à cet égard.

Le cadre de la politique de la concurrence doit être actualisé

La principale loi sur la concurrence – le Commerce Act (1986) – a pour but de promouvoir l'efficacité économique en préservant la concurrence sur les marchés néo-zélandais. Les fusions et acquisitions, les pratiques commerciales restrictives et les mesures de contrôle des prix qui vont à l'encontre de cet objectif peuvent être autorisées par la Commission du commerce, principal organisme chargé de faire appliquer le droit de

la concurrence, si elles « engendrent ou engendreront probablement un avantage pour la collectivité tel qu'elles devraient être autorisées ». Par conséquent, des accords ou des fusions qui entraînent une efficacité économique accrue ou d'autres avantages pour la collectivité peuvent être autorisés si ces avantages sont jugés supérieurs aux éventuels effets anticoncurrentiels. En substance, cette loi autorise les fusions et les pratiques qui accroissent la somme du surplus du consommateur et du surplus du producteur et admet qu'il est acceptable que les consommateurs paient des prix supérieurs aux niveaux concurrentiels (Bertram, 2004).

Ce critère du surplus total ou de l'efficacité est conditionné par la géographie économique de la Nouvelle-Zélande, qui, on l'a vu, implique que les entreprises nationales sont plus susceptibles de produire en-dessous de l'échelle minimale d'efficacité (Evans et Hughes, 2003 ; Evans, 2004). Par conséquent, les hypothèses, les règles empiriques et les règles *per se* utilisées dans des économies de taille beaucoup plus grande, où les entreprises ont plus de chances de bénéficier d'économies d'échelle sans compromettre la concurrence, ne sont sans doute pas appropriées pour la Nouvelle-Zélande. Même si ces problèmes d'efficacité ne sont nullement spécifiques de la Nouvelle-Zélande, il s'ensuit que la mise en œuvre du droit de la concurrence exige un arbitrage difficile impliquant souvent une approche au cas par cas relativement subjective, qui est complexe et mobilise des ressources¹⁷. Il importe donc que la Commission du commerce soit dotée de professionnels hautement qualifiés pour que la loi sur la concurrence soit appliquée le plus rigoureusement possible.

Du fait peut-être des processus complexes qu'implique la mise en œuvre du droit de la concurrence dans une petite économie excentrée, la Commission a parfois mis beaucoup de temps pour rendre ses décisions. Il faut donc se féliciter des initiatives qu'elle a récemment prises pour accroître son efficacité, notamment en restructurant ses activités dans deux branches au lieu de six et en rationalisant le processus d'autorisation pour les opérations qui offrent des avantages publics manifestes. La Commission gagnerait aussi à utiliser un plus large éventail d'outils d'intervention, notamment les ordonnances correctives, le paiement de dommages et/ou d'indemnités et les mises en garde publiques, afin de résoudre les affaires plus rapidement et de libérer des ressources pour de nouvelles enquêtes.

Il faut également envisager d'appliquer des sanctions pénales en cas d'ententes : le nombre d'affaires de ce type traitées par la Commission a récemment augmenté, après la mise en place d'un programme de clémence et de coopération (King, 2010). La question de l'interdiction des ententes tacites sur les prix devrait peut-être aussi être examinée, comme c'est le cas actuellement en Australie. Les évaluations *ex post* de l'impact sur le marché des fusions et acquisitions et d'autres décisions de la Commission, qui sont actuellement effectuées à titre d'essai, seraient également utiles pour jauger les avantages nets des décisions de la Commission.

En Nouvelle-Zélande, l'interdiction de l'abus de position dominante – qui consiste à tirer profit d'un pouvoir de marché substantiel – s'est révélée particulièrement difficile à appliquer. Au cours des 25 années écoulées depuis l'entrée en vigueur du Commerce Act, les poursuites engagées par la Commission au titre de la section correspondante de la loi n'ont que très rarement abouti. En outre, le fait que *Telecom* a eu récemment gain de cause contre la Cour suprême conduit à s'interroger sur la stratégie de la Nouvelle-Zélande à l'égard du comportement unilatéral. Tandis que la loi sur la monopolisation pose un défi

permanent dans tous les pays, il semble bien que la loi néo-zélandaise sur le comportement unilatéral est difficilement applicable et doit évoluer davantage (Ahdar, 2009).

En particulier, la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les seuls pays de l'OCDE à évaluer les affaires d'abus de position dominante à l'aide d'un « critère d'intentionnalité » (le comportement avait un but anticoncurrentiel) et d'un « critère contrefactuel » (le comportement n'aurait pas pu se produire en l'absence de pouvoir de marché). Les meilleures pratiques internationales ne font intervenir aucun de ces deux critères mais se focalisent sur la question de savoir si le comportement d'une entreprise dominante est susceptible de causer un préjudice démontrable au consommateur (OCDE, 2005). L'expérience de la Nouvelle-Zélande démontre qu'il est extrêmement difficile de prouver l'intention anticoncurrentielle et d'évaluer l'interaction entre le pouvoir de marché, l'intention et le critère contrefactuel. De fait, les amendements récemment apportés au Trade Practices Act en Australie ont clarifié le sens des termes « tirer profit de » et en donnent une interprétation plus flexible qui va au-delà du critère contrefactuel (Meech, 2010). Compte tenu du besoin d'une plus grande souplesse dans l'application de la loi néo-zélandaise sur les monopoles et de l'harmonisation en cours avec le droit australien de la concurrence, le Commerce Act doit être amendé à l'instar de la législation australienne. On notera en outre à cet égard que le droit de la concurrence à Maurice, qui a été élaboré avec l'aide de l'OCDE, représente la meilleure pratique pour une petite économie et pourrait constituer une référence utile pour l'évaluation du cadre de la Nouvelle-Zélande.

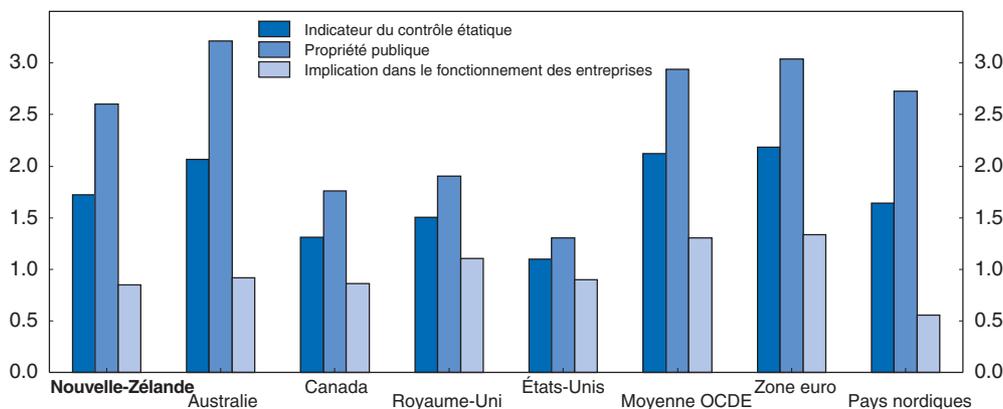
D'une manière générale, il y aurait lieu d'améliorer l'action de promotion de la Commission du commerce au service de la concurrence et du Commerce Act dans le but d'accroître l'efficacité économique et le bien-être. La Commission devrait aussi pouvoir réaliser des études de marché en l'absence d'une demande de fusion ou d'une autre enquête, comme c'est le cas en Australie. Ces réformes contribueraient à renforcer la culture de la concurrence parmi les responsables des politiques et dans le grand public et à réduire les incohérences de la stratégie néo-zélandaise à l'égard de la concurrence. En outre, de nouvelles études sur la structure industrielle de la Nouvelle-Zélande sont nécessaires pour minimiser la subjectivité des décisions d'application impliquant un arbitrage entre concurrence et efficacité¹⁸.

L'activité économique étant de plus en plus intégrée entre les différents pays, la coopération internationale et l'échange d'informations sont une condition préalable pour une application efficace du droit de la concurrence. L'instauration récente de nominations réciproques entre la Commission du commerce et l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) est donc une initiative très opportune qui devrait faciliter la convergence des approches de ces deux autorités de tutelle. Cette mesure améliorerait la capacité des entreprises d'exercer des activités en continu par-delà la mer de Tasmanie sans être confrontées à des réglementations qui se chevauchent, tandis qu'on observerait une réduction des coûts de transaction géographiques et du coût relativement élevé de mise en œuvre du droit de la concurrence en Nouvelle-Zélande. De fait, alors que se réalise l'aspiration à un véritable marché unique entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie, une intégration croissante s'impose entre la Commission du commerce et l'ACCC. Dans le cadre de ce processus, il convient d'adopter l'*International Co-operation and Fees Bill*, qui autorise un développement de la coopération et de l'échange d'informations entre la Commission et d'autres autorités de la concurrence, en particulier l'ACCC.

Contrôle étatique

Entre 1998 et 2008, le contrôle de l'État sur l'économie néo-zélandaise s'est légèrement étendu, en raison d'un accroissement du périmètre des entreprises publiques et d'une plus grande intervention des pouvoirs publics dans les industries de réseau (graphique 3.11). Exception faite du Luxembourg, tous les autres pays de l'OCDE ont réduit le contrôle étatique au cours de cette période, et la Nouvelle-Zélande a donc régressé dans le classement correspondant.

Graphique 3.11. **L'indicateur du contrôle étatique et ses principaux sous-indicateurs, 2008**



Source : OCDE, OCDE.stat – Base de données sur la réglementation des marchés.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932399981>

L'influence de l'État sur les marchés de produits s'est accrue

L'État néo-zélandais possède environ 45 sociétés et entités commerciales différentes – dont 17 entreprises publiques – qui ont un effectif cumulé de quelque 26 600 personnes (environ 1.5 % de l'emploi total) et une capitalisation totale de l'ordre de 28 milliards NZD (COMU, 2010)¹⁹. Ces dix dernières années, l'État a augmenté son portefeuille d'entreprises publiques en prenant une participation de 80 % dans Air New Zealand et en créant la Kiwibank, dans les deux cas en 2001, puis en rachetant KiwiRail (anciennement Toll) en 2008. Les entreprises publiques occupent une position dominante dans la production et le transport de l'électricité, à quoi il faut ajouter la plus grande exploitation agricole du pays et l'exploitant des charbonnages. Elles sont également actives dans les secteurs suivants : foncier et environnement, services, infrastructures et communications. L'Accident Compensation Corporation, qui a le statut d'agent de la Couronne, détient un monopole légal sur l'assurance accidents du travail.

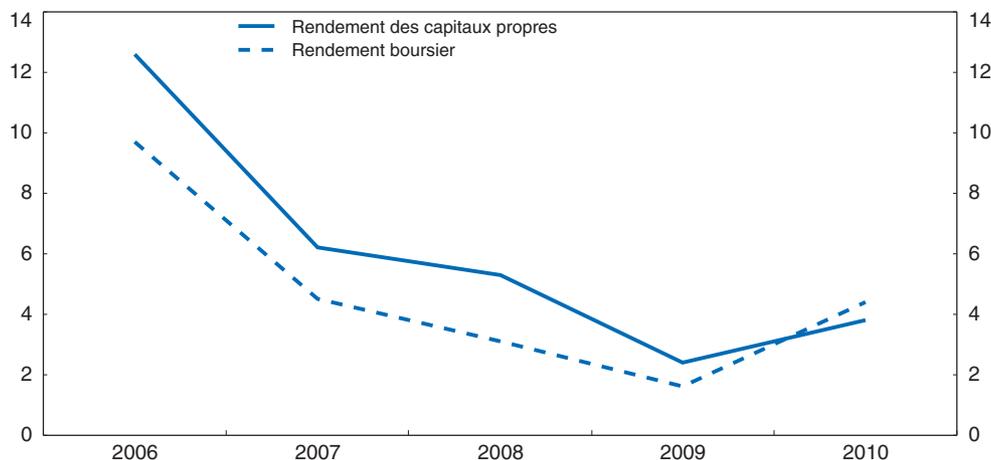
Le fonctionnement des entreprises publiques néo-zélandaises est régi par le *State-Owned Enterprise Act* (1986). Cette loi vise à aligner la gestion des entreprises publiques sur celle du secteur privé en établissant la liberté commerciale et la responsabilité et en faisant obligation aux entreprises publiques d'être aussi rentables et efficaces que des entreprises comparables du secteur privé. La neutralité concurrentielle est maintenue entre les entreprises publiques et le secteur privé, tandis que les activités non commerciales que les entreprises publiques sont tenues d'exercer doivent être financées de manière transparente par l'État. Le suivi des participations publiques est assuré par la Crown Ownership Monitoring Unit (COMU) au sein du Trésor, et chaque entreprise publique a

deux ministres actionnaires, le ministre responsable (dans la plupart des cas, le ministre des Entreprises publiques) et le ministre des Finances, chacun d'eux détenant 50 % des actions de la société. Pour chaque entreprise publique les ministres actionnaires nomment un conseil d'administration chargé d'en superviser la gestion.

Les résultats financiers des entreprises publiques sont partagés

En dépit des exigences fixées par la loi sur les entreprises publiques, les résultats financiers des entreprises publiques néo-zélandaises ont été mitigés. Même si quelques-unes d'entre elles seront très rentables, le rendement moyen (pondéré) des fonds publics investis dans ces entreprises a atteint à peine 6½ pour cent au cours des quatre années allant jusqu'en 2009 (graphique 3.12), contre près de 9 % pour l'ensemble des entreprises. Au niveau de l'entreprise, les rendements boursiers ont été irréguliers et, en moyenne, inférieurs à celui de sociétés comparables cotées à la Bourse néo-zélandaise (COMU, 2010). D'une manière générale, au cours de cette période, les entreprises publiques ont massivement investi dans de nouvelles installations et dans d'autres actifs en Nouvelle-Zélande, mais l'État ne bénéficie pas encore d'un accroissement proportionnel des bénéfices et des rendements.

Graphique 3.12. **Rendement des capitaux propres et rendement boursier des entreprises publiques**



Source : COMU (2010), 2010 Annual Portfolio Report, Wellington.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932400000>

Cette performance financière mitigée tient à un certain nombre de facteurs. En dépit des bonnes intentions affichées par la loi sur les entreprises publiques, il est difficile de faire en sorte que la direction des entreprises publiques échappe totalement à un sentiment de responsabilité politique qui peut obscurcir l'objectivité commerciale. Plusieurs hauts dirigeants d'entreprises publiques signalent qu'ils sont excessivement influencés par les fluctuations du climat politique et qu'ils éprouvent une relative aversion pour le risque, de crainte des répercussions politiques d'un échec commercial (Luke, 2010). En outre, même si les conseils d'administration des entreprises publiques exercent généralement aujourd'hui un contrôle étroit sur les décisions stratégiques en matière d'investissement (Cameron et Beattie, 2007), on signale encore quelques cas où des

ministres influent sur les décisions des équipes dirigeantes, notamment pour les nominations de hauts responsables.

Outre qu'elles imposent une faible appétence pour le risque à certaines des plus grandes entreprises néo-zélandaises, les participations publiques se traduisent par des normes insuffisantes de transparence et de publication d'informations. À titre d'exemple, les informations fournies aux contribuables après le retour de KiwiRail dans le giron de l'État se sont révélées très inférieures en qualité et en quantité à celles qui étaient publiées sous le régime de la propriété privée pour d'autres compagnies de transport cotées en bourse (Heatley, 2010)²⁰. Essayant de reproduire les obligations déclaratives des sociétés cotées du secteur privé, le gouvernement a récemment instauré un certain nombre de modifications pour renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes (House of Representatives, 2010). En particulier, les plus grandes entreprises publiques doivent désormais appliquer un régime de publication continue d'informations et on attend d'elles qu'elles tiennent des réunions publiques annuelles. En outre, une série d'indicateurs de la performance financière ont été élaborés et doivent être intégrés dans la déclaration d'intention (*Statement of Corporate Intent*) de chaque entreprise à partir de 2010-11. Par ailleurs, la COMU a récemment commencé à publier un rapport annuel (*Annual Portfolio Report*), qui présente une analyse à jour des performances des entreprises publiques.

Une introduction en Bourse partielle des entreprises publiques offre quelques avantages

Ces caractéristiques du cadre de fonctionnement – des résultats financiers mitigés, une aversion pour le risque et des exigences de transparence faibles mais en voie d'amélioration – indiquent que les disciplines commerciales appliquées aux entreprises publiques néo-zélandaises sont moins robustes que celles que le marché imposerait. Cet état de choses influe sur les résultats et pourrait expliquer dans une large mesure pourquoi les grandes entreprises néo-zélandaises sont relativement peu performantes en comparaison internationale (Treasury, 2008b). D'un point de vue plus général, même si la loi sur les entreprises publiques offre un cadre très satisfaisant, il est probable que ces entreprises constituent une présence relativement imprévisible et intimidante sur le marché, ce qui a pour effet de restreindre la concurrence et de décourager l'IED, avec des répercussions négatives sur la productivité globale.

La logique de la privatisation est bien connue en Nouvelle-Zélande. Certes, l'expérience internationale montre que la privatisation d'entreprises publiques sur des marchés concurrentiels est bénéfique en termes économiques (Megginson et Netter, 2001), mais le débat national demeure troublé par des inquiétudes persistantes découlant des privatisations menées à la fin des années 80 et au début des années 90. En particulier, la privatisation est entachée de connotations négatives en raison des échecs passés (par exemple, le rachat récent de KiwiRail), mais aussi de la conviction que plusieurs anciennes entreprises publiques ont été bradées et que, durant la période de réglementation permissive, la privatisation a simplement remplacé des monopoles publics par des monopoles privés. La privatisation suscite aussi des inquiétudes à l'égard de la souveraineté économique, compte tenu des investissements étrangers dans d'anciennes entreprises publiques (ces investissements reflètent en partie l'insuffisance de l'épargne intérieure privée et le coût plus réduit du capital à l'étranger).

Les pouvoirs publics étudient actuellement les avantages et la viabilité de la cession de participations minoritaires dans certaines entreprises publiques²¹. Si ce projet se concrétise, il représenterait une innovation importante dans le modèle néo-zélandais de

gouvernance des entreprises publiques, et cette initiative aiderait à rapprocher la performance de ces entreprises de celle des sociétés du secteur privé. Tout d'abord, des privatisations partielles soumettraient les entreprises publiques aux disciplines de gouvernance liées aux critères de cotation en Bourse, ce qui permettrait et favoriserait l'amélioration de la transparence, la surveillance directe et l'analyse indépendante des performances des entreprises publiques. Les privatisations partielles amélioreraient aussi l'accès des entreprises publiques au capital, ce qui faciliterait leur expansion sur les marchés internationaux et contribuerait à atténuer l'impact de la géographie économique de la Nouvelle-Zélande sur les économies d'échelle²². De plus, étant donné qu'un certain nombre d'entreprises publiques opèrent dans des secteurs réglementés, un marché concurrentiel des actions serait une importante source d'informations pour les autorités de tutelle et renforcerait la séparation entre les fonctions d'actionnaire et de régulateur de l'État. En parallèle avec les mécanismes de protection des actionnaires minoritaires imposés par la réglementation sur les valeurs mobilières, cette évolution minimiserait le risque d'ingérence politique dans les décisions stratégiques des entreprises publiques. Enfin, des introductions partielles en Bourse amélioreraient aussi la profondeur du marché néo-zélandais des capitaux, qui est extrêmement superficiel en comparaison internationale (Hubbard et Evans, 2009), et élargiraient la palette d'instruments d'épargne à la disposition des Néo-Zélandais.

Même si les avantages probables des privatisations partielles sont tout à fait appréciables, la volonté du gouvernement de conserver des participations de contrôle dans les entreprises publiques limitera les possibilités d'améliorer la performance des entreprises. En particulier, en conservant des participations majoritaires, le gouvernement empêchera la création d'un marché du contrôle des entreprises et restreindra par conséquent les possibilités de restructuration ou d'autres modifications de la gestion permettant d'améliorer la productivité des sociétés (Mulherin *et al.*, 2001 ; Manne, 1965). Du même coup, le gouvernement renoncera aussi à une prime liée à l'amélioration du contrôle. Toutefois, cela ne se produira que s'il décide de conserver ses participations majoritaires de façon définitive. De fait, dans certains pays de l'OCDE, l'État a maximisé le produit des privatisations en cédant d'abord des participations limitées dans des entreprises publiques puis en profitant de l'amélioration consécutive du gouvernement d'entreprise pour accroître ses recettes au titre des tranches ultérieures. La privatisation partielle devrait donc être considérée comme une première étape politiquement réalisable sur la voie d'une privatisation intégrale. En outre, toute privatisation devrait être conduite en fonction des bonnes pratiques préconisées dans l'étude OCDE (2010c).

Obstacles aux échanges et à l'investissement

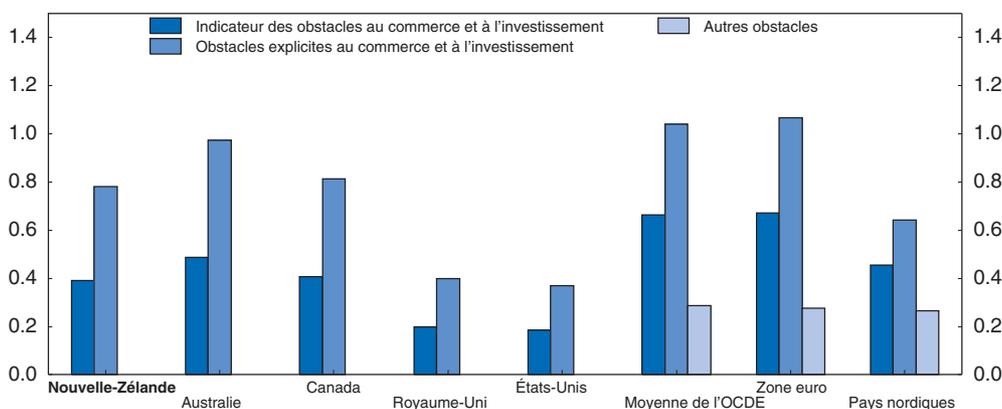
La Nouvelle-Zélande a un cadre d'action ouvert, mais les résultats sont médiocres

Étant donné que l'éloignement des marchés est une barrière naturelle au commerce extérieur et à l'investissement international, les politiques qui favorisent l'intégration des marchés nationaux et mondiaux revêtent une importance cruciale pour développer la concurrence et les économies d'échelle. Comme on pouvait le prévoir, de plus en plus d'études constatent que les politiques qui influencent le degré d'ouverture internationale peuvent avoir un impact relativement prononcé sur la performance économique dans les petits pays (Evans et Hughes, 2003). De même, en règle générale, les filiales de sociétés étrangères présentent une plus grande intensité de capital et de qualifications et investissent davantage dans la recherche-développement que ce n'est le cas des

entreprises nationales (Keller et Yeaple, 2009). En conséquence, les filiales de sociétés étrangères en Nouvelle-Zélande et, généralement, dans la zone OCDE, sont plus productives que les entreprises nationales et constituent un important vecteur de diffusion de la technologie (Fabling *et al.*, 2008 ; Criscuolo, 2005).

Dans le contexte de son programme de réforme amorcé à la fin des années 80, la Nouvelle-Zélande a ramené les obstacles au commerce et à l'investissement jusqu'à des niveaux relativement bas qui sont restés globalement inchangés au cours des années ultérieures. Plus récemment, la Nouvelle-Zélande a aussi négocié des accords bilatéraux de libre-échange avec plusieurs pays, notamment la Chine, et le pays est un membre fondateur du partenariat économique et stratégique transpacifique. Compte tenu des progrès limités réalisés dans la réduction des obstacles aux échanges et aux investissements dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la Nouvelle-Zélande reste l'un des pays les plus ouverts, la distribution des indicateurs étant relativement uniforme (graphique 3.13). Les derniers obstacles réglementaires directs au commerce et à l'investissement résultent principalement du régime néo-zélandais de sélection de l'IED, qui est jugé relativement onéreux, comme on le verra plus loin.

Graphique 3.13. **L'indicateur des obstacles au commerce et à l'investissement et ses composantes, 2008**



Source : OCDE, OCDE.stat – Base de données de la réglementation des marchés.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932400019>

Malgré le faible niveau des obstacles dus aux politiques publiques, la performance commerciale de la Nouvelle-Zélande est véritablement médiocre. La pénétration des importations est plus forte qu'aux États-Unis et en Australie, mais beaucoup plus réduite que dans un certain nombre de petits pays de l'OCDE, ce qui montre que les importations n'exercent qu'une faible pression concurrentielle. S'agissant des exportations, la montée en puissance de l'Asie a déplacé vers l'est le centre de gravité économique du monde et grandement avantagé certains secteurs de l'économie néo-zélandaise. Toutefois, l'intensité globale et la diversité des exportations de ce pays restent relativement faibles, et les exportateurs n'ont pu tirer parti de la croissance généralement vigoureuse des marchés d'exportation depuis 2003 (graphique 1.4, partie E). Les exportations de services ont été particulièrement médiocres (voir le graphique 3.15 ci-après). De plus, la croissance des exportations émane essentiellement d'un petit nombre d'entreprises, et la contribution des nouveaux exportateurs est assez limitée, ce qui signifie qu'un nombre relativement restreint d'entreprises atteignent l'échelle d'efficacité par le biais des exportations

(Treasury, 2008b). Dans l'ensemble, le secteur exportateur éprouve des difficultés pour compenser le niveau élevé du taux de change par des gains de productivité.

Contrairement à ce qui est le cas pour les échanges, la Nouvelle-Zélande se montre raisonnablement efficace pour attirer l'IED : en ce qui concerne la part des entrées d'IED dans le PIB elle se situe dans le tiers supérieur des pays de l'OCDE. Toutefois, les flux sortants d'IED sont très faibles en comparaison internationale, peut-être à cause du manque de dynamisme de l'épargne privée.

Une plus grande transparence des politiques s'impose pour surmonter le handicap de la distance

Les entrées d'IED en Nouvelle-Zélande sont régies par l'*Overseas Investment Act* (2005) qui fixe les conditions législatives requises pour les investissements de l'étranger ; ces dispositions sont appliquées par l'*Overseas Investment Office* (OIO). Conformément à cette loi, les investisseurs étrangers doivent obtenir un agrément avant d'acquérir des terrains sensibles (définis en fonction de la catégorie du terrain et de seuils de superficie), d'importants actifs d'entreprises ou des quotas de pêche. Les demandes concernant des terrains sensibles sont évaluées en fonction d'un grand nombre de critères qui servent à déterminer si l'investissement proposé sera bénéfique pour la Nouvelle-Zélande. Pour citer un exemple notoire, en 2008, en réponse à une offre de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada d'acquérir 40 % du capital de l'aéroport international d'Auckland, les autorités ont introduit rétrospectivement un critère nouveau et plutôt illogique, celui de savoir si un investissement « aidera la Nouvelle-Zélande à maintenir le contrôle néo-zélandais d'infrastructures d'importance stratégique sur des zones sensibles »²³.

En 2009, le gouvernement a révisé l'*Overseas Investment Act* afin de réduire les charges administratives et d'accroître la transparence et la prévisibilité pour les investisseurs étrangers. En conséquence, quelques ajustements ont été effectués pour accélérer le processus de sélection et réduire le nombre de demandes soumises à l'agrément ministériel²⁴. En contraste avec ces réformes et avec l'objectif de la révision, en 2010 les autorités ont introduit un nouveau critère relatif aux « intérêts économiques » et un critère du « facteur atténuant » afin de donner aux ministres plus de latitude pour décider si un projet d'investissement étranger dans des zones sensibles correspondrait aux intérêts économiques de la Nouvelle-Zélande. Afin de préserver la marge d'action ministérielle, le gouvernement a également choisi de conserver le critère des actifs stratégiques. Afin de préserver la marge de manœuvre ministérielle, les pouvoirs publics ont aussi décidé de garder le critère des actifs stratégiques pour les demandes d'investissements portant sur des terrains sensibles. Un aspect plus encourageant tient au fait qu'en février 2011, un protocole d'investissement éliminant les procédures de sélection pour les IED transtasmaniens a été signé avec l'Australie, qui est la plus grande source d'IED en Nouvelle-Zélande

Les critères d'acceptation des investissements étrangers en Nouvelle-Zélande sont donc devenus de plus en plus opaques, et il convient de les simplifier pour plus de certitude, de clarté et de cohérence. Comme dans d'autres domaines de la réglementation, augmenter le pouvoir d'appréciation des ministres ajoute à l'incertitude et au coût d'un régime déjà complexe et dépourvu de transparence. Par exemple, toute réelle préoccupation concernant l'acquisition d'« actifs stratégiques » par des intérêts étrangers doit être bien précisée et donner lieu à des mesures explicites distinctes de contrôle de la propriété. Le régime de filtrage de l'IED comporte une autre difficulté : dans la pratique, il

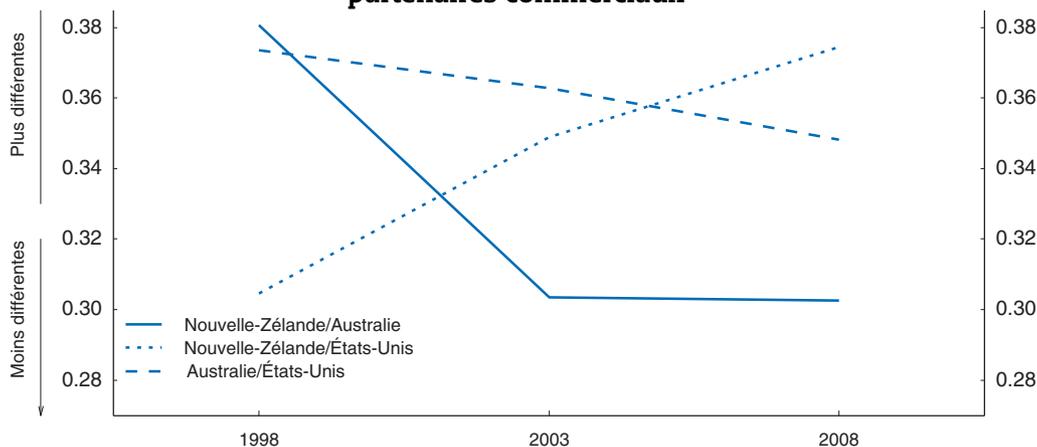
ne prend pas en compte les avantages privés des IED dans des zones sensibles (Heatley et Howell, 2010). Même si le nombre de demandes d'IED rejetées est très faible (toutefois, une autosélection des candidats n'est pas à exclure), on court le risque de refuser des opérations potentiellement bénéfiques, de léser les vendeurs locaux de terrains sensibles et de restreindre l'investissement étranger mais aussi national.

Un processus continu d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle réduira les obstacles internes

Les obstacles aux frontières ne sont pas les seules contraintes potentielles sur les échanges et l'investissement. Les réglementations intérieures qui restreignent la concurrence et s'écartent sensiblement de celles des principaux partenaires commerciaux potentiels peuvent aussi protéger les entreprises locales contre l'entrée d'entreprises étrangères sur le marché. Comme le secteur des services a été réglementé de façon très spécifique d'un pays à l'autre, l'hétérogénéité des politiques transfrontières est relativement marquée et peut imposer des coûts considérables aux entreprises qui désirent créer une implantation sur les marchés étrangers (Nordås et Kox, 2009). De fait, il est probable que les effets frontaliers constatés dans la plupart des études sur le commerce international se produisent parce qu'une frontière nationale représente une limite entre deux systèmes juridiques et réglementaires. Étant donné l'internationalisation continue du secteur des services, il y a fort à parier que les différences nationales en termes de réglementation deviennent de plus en plus coûteuses et entravent le développement de nombreuses catégories d'exportations de services.

Les différences dans la réglementation des marchés de produits observées pour des paires de pays peuvent être chiffrées à l'aide des données sous-jacentes utilisées pour construire les indicateurs sur la réglementation des marchés de produits. Ces indicateurs de l'hétérogénéité des politiques montrent que les différences de réglementation entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont les deuxièmes les plus faibles parmi toutes les paires associant la Nouvelle-Zélande à un autre pays de l'OCDE. Cette situation s'explique dans une large mesure par l'incidence du programme de marché économique unique en vertu duquel une série d'activités et d'initiatives destinées à réduire les obstacles réglementaires à l'activité d'entreprise dans l'ensemble de la Tasmanie sont mises en œuvre. Cependant, les différences dans les indicateurs de la réglementation des marchés de produits entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont plus importantes que dans plusieurs autres partenariats commerciaux étroits au sein de l'OCDE, comme ceux entre les États-Unis et le Canada, l'Allemagne et l'Autriche, et l'Allemagne et la France. En outre, ces indicateurs de l'hétérogénéité de la réglementation des marchés de produits donnent à penser qu'après avoir reculé entre 1998 et 2003, les différences réglementaires entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie sont restées globalement inchangées ces dernières années (graphique 3.14).

L'économie néo-zélandaise étant relativement concentrée sur les services, les différences de réglementation d'un pays à l'autre pourraient être une cause majeure de la faiblesse considérable des exportations de services ces dernières années (graphique 3.15). Les tendances économiques à long terme en Nouvelle-Zélande ne sont pas très différentes de celles des six États et des deux territoires de l'Australie (Grimes, 2004) ; ce constat, outre qu'il conforte l'idée d'une union monétaire, implique qu'il n'y a pas d'obstacles structurels sur la voie d'un marché unique transtasmanien. Cela souligne l'importance d'une harmonisation des réglementations et d'une reconnaissance mutuelle des normes, par

Graphique 3.14. **Hétérogénéité des politiques par rapport aux principaux partenaires commerciaux¹**

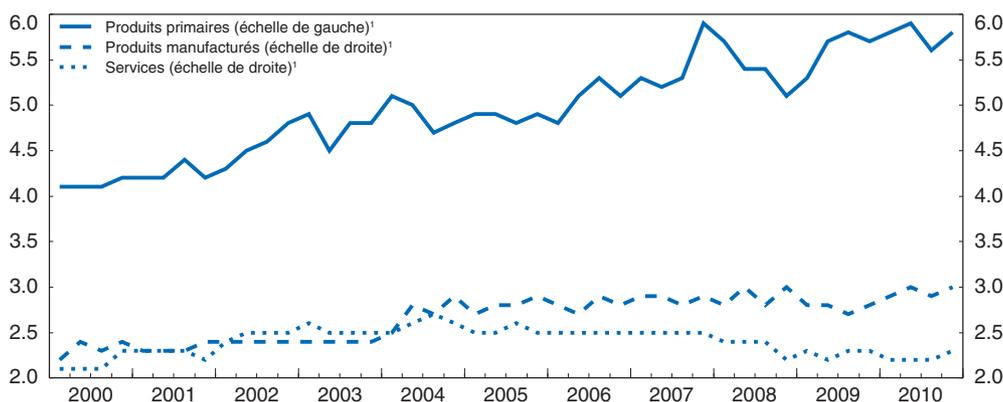
1. Les indicateurs bilatéraux de l'hétérogénéité des politiques sont calculés à l'aide des données sur la réglementation contenues dans la *Base de données de l'OCDE sur la réglementation*. Ces indicateurs évaluent dans quelle mesure des politiques données diffèrent pour des paires de pays. Pour une description détaillée, voir Nordås et Kox (2009).

Source : OCDE, OCDE.stat – Base de données sur la réglementation des marchés et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932400038>

Graphique 3.15. **Exportations en volume**

Milliards NZD de 1995-96



1. Les données pour les troisième et quatrième trimestres 2010 ont été estimées par la Banque de réserve de la Nouvelle-Zélande.

Source : Reserve Bank of New Zealand (2010), *Monetary Policy Statement*, décembre.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932400057>

exemple dans le contexte de l'accord transtasmanien de reconnaissance mutuelle (TTMRA) et du projet d'accord de rapprochement économique²⁵.

Une action continue dans le sens d'une plus grande harmonisation des réglementations, d'une reconnaissance mutuelle et d'une intégration des institutions, dans les cas où cela se révèle nécessaire, permettrait de réduire encore les coûts de transaction géographiques entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie et atténuerait l'impact négatif de la géographie économique. Le récent protocole d'accord entre les gouvernements de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, qui encourage une coopération accrue entre les autorités de régulation et les responsables des politiques et définit une série

d'initiatives de coordination pour approfondir l'intégration dans le domaine industriel et commercial, s'avère donc particulièrement utile. Les principes sur lesquels reposent ces accords doivent être élargis et appliqués à d'autres partenaires commerciaux potentiels, en particulier en Asie, afin de réduire les coûts de conformité supplémentaires que supportent les entreprises opérant sur des marchés extérieurs. Toutefois, comme pour toute modification importante de la réglementation, il est essentiel que les initiatives d'harmonisation s'accordent avec les objectifs et les circonstances propres à la Nouvelle-Zélande.

Encadré 3.3. **Recommandations sur les mesures visant à ramener la réglementation des marchés de produits vers la ligne de front des pays de l'OCDE**

Secteurs de réseau

- Clarifier et, si nécessaire, réorganiser, les rôles et responsabilités des ministères et des autorités chargées de la réglementation, en particulier dans les télécommunications et le transport, afin de maintenir une relation d'indépendance mutuelle appropriée et de réduire l'intervention ministérielle dans les questions de réglementation.
- Améliorer et renforcer les mécanismes de reddition des comptes concernant les régulateurs indépendants en évaluant périodiquement leur impact sur les marchés qu'ils réglementent et en soumettant leurs décisions à des droits de recours élargis sans pour autant freiner les initiatives propices à la concurrence.
- Supprimer la « Kiwi Share » de l'État dans Telecom. Faire en sorte que les services liés aux obligations de couverture soient contestables par d'autres sociétés de télécommunications et neutres du point de vue technologique.
- Soumettre l'initiative gouvernementale pour l'Internet très haut débit à une analyse coûts-avantages complète conformément au cadre de gouvernance de la réglementation.

Gouvernance de la réglementation

- Continuer d'étendre et d'approfondir l'emploi d'outils de gouvernance réglementaire (examens périodiques, clauses de caducité automatique et engagement d'éviter qu'une nouvelle réglementation n'entraîne un accroissement net des charges réglementaires) de manière à : réduire l'incidence des modifications *ad hoc* des politiques intervenant sans aucune analyse formelle des coûts et avantages connexes ; renforcer les mécanismes de contrôle dans le système de gestion de la réglementation ; minimiser les interventions ministérielles dans les décisions réglementaires et dans l'application des réglementations.
- Recourir plus régulièrement et plus rigoureusement à l'AIR pour améliorer la capacité du gouvernement de produire régulièrement des réglementations de grande qualité sur la base d'une réflexion pertinente fondée sur des faits concrets.
- Compléter la déclaration gouvernementale « Better Regulation, Less Regulation » par une déclaration soulignant l'importance de la concurrence et décrivant l'approche adoptée par l'État pour la promouvoir.
- Compléter et soutenir les travaux la Regulatory Quality Team du Trésor, qui a pour mission de surveiller et d'améliorer la qualité du processus réglementaire, en rendant les ministres et leurs organismes plus clairement redevables de la qualité de la réglementation dans les activités relevant de leur portefeuille et en établissant une culture d'amélioration continue de la politique réglementaire et de son application. Veiller à ce que la Regulatory Quality Team soit suffisamment indépendante.

Encadré 3.3. **Recommandations sur les mesures visant à ramener la réglementation des marchés de produits vers la ligne de front des pays de l'OCDE** (suite)

- Affiner les « principes de réglementation raisonnable », de façon qu'ils soient largement acceptés et qu'ils n'exigent qu'une interprétation minimale par les tribunaux. Ensuite, adopter une loi sur la responsabilité réglementaire, affinée comme il se doit, pour améliorer la responsabilité et la transparence en matière de réglementation.

Politique de la concurrence

- Autoriser la Commission du commerce à recourir à un plus large éventail d'interventions pour traiter plus rapidement les dossiers et libérer des ressources pour de nouvelles enquêtes. Envisager d'appliquer le régime de criminalisation des ententes et les dispositions visant à combattre les ententes tacites sur les prix.
- Recourir davantage aux évaluations ex post des fusions et acquisitions et d'autres décisions de la Commission pour évaluer sa performance.
- Envisager de modifier la loi sur le comportement unilatéral afin que les termes « tirer profit de » puissent être interprétés d'une manière plus souple qui ne se limite pas au critère contrefactuel, comme c'est le cas en Australie.
- Continuer de développer la coopération entre la Commission du commerce et ses homologues australiennes.

Contrôle étatique

- Si des privatisations totales sont impossibles, privatiser partiellement les entreprises publiques pour améliorer la discipline commerciale et la transparence.

Obstacles aux échanges et à l'investissement

- Réviser le régime de filtrage de l'IED de manière à le rendre plus simple et moins onéreux pour les demandeurs et à supprimer le pouvoir de veto discrétionnaire des ministres.
- Supprimer tous les droits de douane subsistants ainsi que le monopole de Zespri sur l'exportation de kiwis.
- Continuer à développer, si nécessaire, la reconnaissance mutuelle, l'harmonisation des réglementations et la création d'institutions communes avec l'Australie.

Recommandation générale

- Entreprendre de nouvelles recherches fondamentales sur la structure industrielle de la Nouvelle-Zélande et sur le niveau des effets d'échelle, de la concurrence et de l'efficacité du marché.

Notes

1. Les réformes structurelles visant à surmonter ces défis ont été examinées dans la précédente *Étude*.
2. Les indicateurs RMP établis par l'OCDE ont été utilisés pour illustrer les principales différences entre les politiques des marchés de produits dans les pays membres et dans les pays non membres depuis la fin des années 90. Ces indicateurs résument un large éventail de règles et réglementations formelles susceptibles de réduire l'intensité de la concurrence dans les segments du marché de produits où la technologie et les conditions de marché rendent la concurrence viable. Les principales études décrivant la construction des indicateurs RMP sont celles de Nicoletti *et al.* (1999), Conway *et al.* (2005), Conway et Nicoletti (2006) et Wöfl *et al.* (2009).
3. Ainsi, Romp et de Haan (2005) signalent que 32 études sur 39 consacrées à des pays de l'OCDE relèvent un effet positif de l'investissement en infrastructures sur une configuration donnée de la production, de l'efficacité, de la productivité, de l'investissement privé et de l'emploi.

4. À la différence des résultats présentés par Mills et Timmins (2004), Simmons (2004) constate que la Nouvelle-Zélande a en fait un nombre anormalement élevé de petites entreprises par rapport à certains autres pays de l'OCDE.
5. Comme l'ont relevé Arnold et al. (2003), ces résultats reflètent des déséconomies d'échelle conjuguées à une productivité médiocre.
6. Cette période de l'histoire économique de la Nouvelle-Zélande a été largement étudiée. Voir, entre autres, Silverstone et al. (1996), Evans et al. (1996) et Dalziel et Lattimore (1999).
7. Analysant les variations des valeurs des indicateurs RMP, Wölfl et al. (2009) confirment que la Nouvelle-Zélande fait partie d'un petit nombre de pays de l'OCDE dans lesquels la modification de la réglementation des marchés de produits entre 1998 et 2008 se révèle statistiquement négligeable.
8. Conway et al. (2005) constatent que le manque de cohérence des politiques tend à s'accroître à mesure que l'environnement réglementaire devient plus restrictif dans les différents pays.
9. Les effets en cascade de la réglementation dans le secteur non manufacturier se propagent dans le reste de l'économie par plusieurs autres canaux tels que l'effet sur le prix des biens d'équipement et les effets du malaise de Baumol, qui agissent par le biais des salaires.
10. À titre d'exemple, le Royaume-Uni a été parmi les premiers à ouvrir les secteurs de réseau à la concurrence et à appliquer bon nombre de réformes réglementaires et de bonnes pratiques qui ont par la suite été reprises dans un certain nombre d'autres pays (réglementation des prix RPIX). Cependant, il a fallu plus d'une décennie pour qu'une concurrence effective s'installe dans les secteurs des télécommunications et de l'énergie.
11. Le cas s'est produit récemment dans le contexte de la collaboration entre Air New Zealand et Virgin sur la route transtasmanienne. Pour que ce projet aille de l'avant, il fallait l'agrément de l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) et du ministère néo-zélandais des Transports.
12. Cette évolution est confirmée par le fait que, selon des données d'enquête, les coûts de conformité totaux par équivalent travailleur à plein-temps pour les entreprises de 15-99 salariés et de 100 salariés et plus ont légèrement augmenté depuis 2004 (KPMG, 2008).
13. Même si cette décision ne relève pas de la réglementation des marchés de produits, les récentes modifications apportées au code du travail pour obtenir que la série de films sur les Hobbits soit tournée en Nouvelle-Zélande ont aussi été adoptées selon une procédure d'urgence, ce qui dénote que l'action gouvernementale est parfois conduite de façon précipitée.
14. Voir www.treasury.govt.nz/economy/regulation/statement.
15. Plus précisément, les principes de bonne réglementation recommandés par le groupe spécial chargé d'examiner le projet de loi sur la responsabilité réglementaire entrent dans cinq grandes catégories : État de droit, libertés, expropriations, impôts et redevances, rôle des tribunaux, et élaboration de lois appropriées (Regulatory Responsibility Taskforce, 2009).
16. À l'heure actuelle, les tribunaux néo-zélandais ne sont pas chargés de réexaminer les réglementations mais ont le pouvoir d'annuler des décisions d'application et peuvent aussi déclarer invalides des réglementations qui n'entrent pas dans le champ de compétences de l'organisme qui les a établies.
17. Ainsi, il faut prendre en compte une série de facteurs susceptibles d'influer sur la concentration et l'échelle d'efficacité, notamment l'ampleur de la concurrence des importations et des mécanismes compensateurs, la probabilité d'une hausse des prix ou des marges, l'importance des produits de substitution et de la différenciation des produits et la trajectoire probable de l'innovation et d'autres moteurs de l'efficacité dynamique.
18. Une série de données crédibles est disponible depuis peu et offre une mine d'informations qui pourraient être utilisées pour réduire la subjectivité et améliorer l'application du droit de la concurrence. Pour plus de détails, voir Fabling et al. (2008).
19. Plus précisément, le portefeuille de l'État comprend : 17 entreprises publiques, huit instituts de recherche de la Couronne, quatre institutions financières de la Couronne, quelques entités établies en vertu d'une loi (*statutory entities*) et des participations dans une compagnie de transport maritime et dans quatre aéroports. Voir www.comu.govt.nz/index.html.
20. À titre d'exemple, la version publique du plan de redressement gouvernemental de KiwiRail tient en deux pages à peine et n'offre aucun des détails que les actionnaires souhaiteraient connaître pour évaluer un investissement de 750 millions NZD.

21. En particulier, le gouvernement a demandé au Trésor son avis sur les avantages et la viabilité de la cession jusqu'à 49 % de l'entreprise productrice et exportatrice de charbon (Solid Energy), ainsi que 49 % de ses trois producteurs/distributeurs d'électricité – Meridian Energy, Genesis Energy et Mighty River Power. Il a aussi demandé conseil sur la réduction de sa participation de 75 % dans Air New Zealand, tout en gardant une participation majoritaire.
22. À titre d'exemple, le président de Solid Energy a indiqué récemment que sa société avait besoin de 10 milliards NZD de capitaux supplémentaires sur les cinq prochaines années pour financer un certain nombre de grands projets.
23. En définitive, ce critère des actifs stratégiques n'a pas été invoqué et les ministres ont rejeté le projet d'investissement au motif qu'ils n'étaient pas convaincus que celui-ci offrait des avantages aux termes de l'*Overseas Investment Act* (Heatley et Howell, 2010).
24. Bien qu'il n'y ait pas de date limite obligatoire pour le traitement des dossiers, l'OIO s'est fixé pour objectif de répondre à environ 90 % des demandes d'investissement dans un délai de 50 jours ouvrables, mais à l'heure actuelle, seulement 70 % des dossiers sont traités dans ce laps de temps. En vertu d'une clause de progressivité, de légères augmentations graduelles des participations étrangères sont dispensées d'une nouvelle demande.
25. Le TTMRA stipule que toute marchandise qui peut être vendue légalement en Australie peut être vendue légalement en Nouvelle-Zélande, et *vice versa*, et qu'une personne immatriculée en Australie pour exercer une activité professionnelle est en droit d'exercer une activité professionnelle équivalente en Nouvelle-Zélande, et *vice versa*.

Bibliographie

- Acemoglu, D., P. Aghion et F. Zilibotti (2005), « Distance to frontier, selection and economic growth », *Journal of the European Economic Association*, mars 2006, vol. 4, n° 1.
- Aghion, P. et E. Bessonova (2006), « On Entry and Growth: Theory and Evidence », *Revue de l'OFCE*, 2006/3, n° 97 bis.
- Ahdar, R.T. (2009), « The unfulfilled promise of New Zealand's monopolisation law: Sources, symptoms and solutions », *Competition and consumer law journal*, vol. 16.
- Alesina, A., S. Ardagna, F. Schiantarelli et G. Nicoletti (2005), « Regulation and Investment », *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, n° 4.
- Arnold, T., D.B. de Boer et L. Evans (2003), « The structure of New Zealand Industry: Its implications for competition Law », dans M. Berry et L. Evans (dir. publ.), *New Zealand Competition Law at the Turn of the Century*, Victoria University of Wellington Press.
- Banque mondiale (2010), *Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 486.
- Battersby, B. et R. Ewing (2005), « International trade performance: The gravity of Australia's remoteness », *Treasury Working Paper*, 2005-03.
- Bertram, G. (2004), « What's wrong with New Zealand's Public Benefit test? », *New Zealand Economic Papers*, vol. 38.
- Black, M., M. Guy et N. McLellan (2003), « Productivity in New Zealand 1988 to 2003 », *New Zealand Treasury Working Paper* 03/06.
- Blanchard, O. et F. Giavazzi (2003), « Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 3.
- Boulhol, H., A. de Serres et M. Molnar (2008), « The Contribution of Economic Geography to GDP per Capita », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 602, Paris.
- Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse et G. Nicoletti (2010), « Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 791, Paris.
- Cameron, R. et M. Beattie (2007), « Developing the SOE Model », *Open: State Owned Enterprises*, NZX.
- COMU (2010), *2010 Annual Portfolio Report*, Wellington.

- Conway, P. et G. Nicoletti (2006), « Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and Highlights », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 530, Paris.
- Conway, P., D. de Rosa, G. Nicoletti et F. Steiner (2006), « Regulation, Competition and Productivity Convergence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 509, Paris.
- Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, Paris.
- Criscuolo, C. (2005), « The Contribution of Foreign Affiliates to Productivity Growth: Evidence from OECD Countries », *OECD STI Working Paper 2005/8*, Paris.
- Dalziel, P. et R. Lattimore (1996), *The New Zealand macroeconomy: A briefing on the reforms*, Oxford University Press, Melbourne.
- Davis, G. et J. Rahman (2006), « Perspectives on Australia's productivity prospects », *Treasury Working Paper 2006-04*.
- Dolman, B., D. Parham et S. Zheng (2007), « Can Australia match US productivity performance? », *Productivity Commission Staff Working Paper*, Australian Productivity Commission, Canberra.
- Electricity Technical Advisory Group (2009), « Improving Electricity Market Performance », A preliminary report to the Ministerial Review of Electricity Market Performance, Wellington.
- Evans, L. (2004), « The efficiency test under competition law and regulation in the small open economy that is New Zealand », *New Zealand Economic Papers*, vol. 38, Issue 2.
- Evans, L. et P. Hughes (2003), « Competition policy in small distant open economies: some lessons from the economics literature », *Treasury Working Paper*, 03/31.
- Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson et D. Teece (1996), « Economic reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency », *Journal of Economic Literature*, vol. 34.
- Evans, L., N. Quigley et K. Counsell (2009), « Protection of Private Property Rights and Just Compensation: An Economic Analysis of the most Fundamental Human Right not Provided in New Zealand », document non publié.
- Fabling, R., A. Grimes, L. Sanderson et P. Stevens (2008), « Some rise by sin, and some by virtue fall: Firm Dynamics, Market Structure and Performance », *Ministry of Economic Development Occasional Paper*, 08/01.
- Fox, K. (2005), « Returns to Scale, Technical Progress and Total Factor Productivity Growth in New Zealand Industries », *New Zealand Treasury Working Paper*, 05/04.
- Grimes, A. (2003), « The Role of Infrastructure in Developing New Zealand's Economy », Paper presented to Institute of Policy Studies Spring 2008 Lecture Series.
- Grimes, A. (2004), « New Zealand: A Typical Australasian Economy », *Motu Working Paper*, 04-11.
- Guillemette, Y. (2009), « Structural policies to overcome geographic barriers and create prosperity in New Zealand », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 696, Paris.
- Haefke, C. et M. Ebell (2004), « The Missing Link: Product Market Regulation, Collective Bargaining and the European Unemployment Puzzle », document non publié, Universitat Pompeu Fabra.
- Heatley, D. (2010), « Level crossing: Collision Ahead? », *Competition and Regulation Times*, New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation, juillet.
- Heatley, D. et B. Howell (2010), « Overseas Investment: Is New Zealand Open for Business? », New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation.
- House of Representatives (2010), « 2010/11 Estimates for Vote State-Owned Enterprises », *Report of the Finance and Expenditure Committee*, www.parliament.nz/NR/rdonlyres/FFF90154-D09D-49C0-92D1-BBAD62B5D7C1/145849/DBSCH_SCR_4773_201011EstimatesforVoteStateOwnedEnt.pdf.
- Howell, B. (2008), « Strategic Interaction under Asymmetric Regulation: the "Kiwi Share" in New Zealand Telecommunications », New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation.
- Hubbard, L. et L. Evans (2009), « Why has New Zealand's Equity Market Lost Ground? », *Competition and Regulation Times*, New Zealand Institute for the Study of Competition and Regulation, juillet.

- Keller, W. et S.R. Yeaple (2009), « Multinational Enterprises, International Trade, and Productivity Growth: Firm-Level Evidence from the United States », *Review of Economics and Statistics*, vol. 91, n° 2.
- King, D. (2010), « Criminalisation of Cartel Behaviour », *Ministry of Economic Development Discussion Paper*, 10/01.
- KPMG (2008), « Summary Report of the Business New Zealand-KPMG Compliance Cost Survey ».
- Law, D. et N. McLellan (2005), « The Contributions from Firm Entry, Exit and Continuation to Labour Productivity Growth in New Zealand », *New Zealand Treasury Working Paper*, 05/01.
- Luke, B. (2010), « Examining Accountability in State-Owned Enterprises », *Financial Accountability & Management*, vol. 26, n° 2.
- Malyshev, N. (2006), « Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, n° 2.
- Manne, H.G. (1965), « Mergers and the Market for Corporate Control », *Journal of Political Economy*, vol. 73, n° 2, avril.
- Mathewson, F. et N. Quigley (2003), « Market power thresholds: theory and competition cases related to barriers to entry, oligopoly and joint dominance », dans M. Berry et L. Evans (dir. publ.), *Competition Law at the Turn of the Century*, Victoria University Press, Wellington.
- McCann, P. (2009), « Economic Geography, Globalisation and New Zealand's Productivity Paradox », *New Zealand Economic Papers*, vol. 43, n° 3.
- MED/DBCDE (2010), « Trans-Tasman Mobile Roaming », *Discussion Document*, Ministry of Economic Development of New Zealand and the Department of Broadband, Communications and the Digital Economy of Australia.
- Meech, O. (2010), « Taking Advantage' of Market Power », *New Zealand Law Journal*.
- Meggison, W. et J. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, n° 2.
- Mills, D. et J. Timmins (2004), « Firm dynamics in New Zealand: A comparative analysis with OECD countries », *New Zealand Treasury Working Paper* 04/11.
- Mulherin, J., J. Netter et M. Stegemoller (2001), « Privatisation and the Market for Corporate Control », *Claremont Colleges Working Papers in Economics*.
- New Zealand Government (2010), *National Infrastructure Plan*, mars 2010.
- Nicoletti G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K.-Y. Yoo (2003), « Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359, Paris.
- Nicoletti, G. et S. Scarpetta (2005), « Product Market Reforms and Employment in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 472, Paris.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (2000), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226, Paris.
- Nordås, H. et H. Kox (2009), « Quantifying Regulatory Barriers to Services Trade », *OECD Trade Policy Working Paper*, n° 85, Paris.
- NZIER (2009), « Regulatory Impact Statements – Evaluation », *Report to the Treasury for the Regulatory Impact Analysis Reference Group*.
- OCDE (2005), « Competition on the Merits », *Policy Roundtables*.
- OCDE (2008), « Les indicateurs des systèmes de gestion de la réglementation », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, 2007/4.
- OCDE (2009a), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010a), *OECD Review of Regulatory Reform: Australia 2010*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010b), *Perspectives des communications de l'OCDE 2010*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2010c) *Privatisation in the 21st Century: Recent Experiences of OCDE Countries*, Éditions de l'OCDE, Paris.

- OCDE (2011), *Objectif croissance*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- Ratnayake, R. (1999), « Industry Concentration and Competition: New Zealand Experience », *Journal of Industrial Organisation*, vol. 17, n° 7.
- Regulatory Responsibility Taskforce (2009), *Report of the Regulatory Responsibility Taskforce*, Wellington, septembre.
- Romp, W. et J. de Haan (2005), « Public capital and economic growth: a critical survey », *EIB Papers*, vol. 10, n° 1/2005, Banque européenne d'investissement, Luxembourg.
- Silverstone, B., A. Bollard et R. Lattimore (dir. publ.) (1996), *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*, North-Holland, Amsterdam.
- Simmons, G. (2004), « The impact of scale and remoteness on New Zealand's Industrial Structure and Firm Performance », dans J. Poot (dir. publ.), *On the edge of the global economy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, Mass., États-Unis.
- Tanner, L. (2008), « Best Practice Regulation Requirements », Ministerial Statement to Parliament. http://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2008-03-17/0066/hansard_frag.pdf:fileType%3Dapplication%2Fpdf.
- The 2025 Taskforce (2010), *Focusing on Growth: Closing the income gap with Australia by 2025*, Second Report, 3 novembre, Wellington.
- Trésor (2008a), « Putting Productivity First », *New Zealand Treasury Productivity Paper 08/01*.
- Trésor (2008b), « Enterprise and productivity: Harnessing competitive forces », *New Zealand Treasury Productivity Paper 08/04*.
- Warmke, N., A. Tipper, L. van Heerden et T. Hunter (2010), « Uncovering Industry Drivers of New Zealand's Labour Productivity Growth », *document non publié*, Statistics New Zealand.
- Wölfl, A., I. Wanner, T. Kozluk et G. Nicoletti (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries – Insights from a Revised PMR Indicator », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 695.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: New Zealand 2011

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2011-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Replacer la réglementation des marchés de produits à la pointe des pays de l'OCDE », dans *OECD Economic Surveys: New Zealand 2011*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-nzl-2011-6-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.