

La réforme de la réglementation en Norvège

INTRODUCTION DES MÉCANISMES DE MARCHÉ DANS LES SERVICES PUBLICS : ENTREPRISES PUBLIQUES



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

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

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

Also available in English under the title:
Marketisation of Government Services: State-owned Enterprises in Norway

© OCDE 2003.

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

© OCDE 2003. Tous droits réservés.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenue un important domaine d'action des pouvoirs publics dans les pays membres de l'OCDE ainsi que dans les pays non membres. Pour que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents, et complets, et instaurer un cadre institutionnel adéquat, libéraliser les industries de réseau, soutenir et appliquer le droit et la politique de la concurrence, et ouvrir les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur l'*Introduction des mécanismes de marché dans les services publics – entreprises publiques* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des moyens d'action en Norvège. Il comprend également les recommandations pratiques formulées pour ce pays par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Le présent rapport a été rédigé pour l'examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Norvège publié en 2003. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat conféré par les Ministres à l'Organisation en 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 16 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire — c'est-à-dire à réformer la réglementation afin de stimuler la concurrence, l'innovation et la croissance économique et d'atteindre d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes auxquels les pays membres ont souscrit dans le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* en 1997.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire et sont centrés sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, la politique de la concurrence et l'application des règles qui s'y rattachent, l'ouverture des marchés, ainsi que sur des secteurs spécifiques tels que l'électricité et les télécommunications, et sur le contexte macro-économique national.

Le présent rapport a été pour sa plus grande part préparé par Elizabeth Roderburg, consultante à la Division du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE. Il a bénéficié des commentaires détaillés des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux fonctionnaires, des parlementaires, des représentants d'entreprises et des porte-parole syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et des experts universitaires en Norvège. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et est publié sous l'autorité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. ENTREPRISES PUBLIQUES ET INTRODUCTION DES MECANISMES DE MARCHÉ DANS LES SERVICES PUBLICS	7
Vue d'ensemble de l'étude et principaux thèmes abordés	7
1.1. Entreprises publiques.....	8
L'étendue de la participation de l'État.....	8
1.1.1. Objectifs et mécanismes de la réforme.....	12
Questions liées au personnel	17
1.1.2. Efforts de réforme déployés actuellement	18
Séparation du rôle commercial et du rôle réglementaire ou de service public.....	19
Amélioration de la gouvernance d'entreprise	22
Problèmes de concurrence et de neutralité concurrentielle	27
Réduction de la participation de l'État (privatisation)	33
Synthèse et moyens d'action envisageables.....	35
1.2. Aviation civile	37
1.2.1. Introduction	37
Réforme du cadre réglementaire	37
Aéroports régionaux.....	39
Services aériens régionaux.....	40
Services commerciaux intérieurs	41
Assurer la concurrence.....	42
1.2.2. Conclusions et recommandations	45
1.3. Hôpitaux	45
1.3.1. Introduction	45
1.3.2. Eléments de la réforme	47
Conclusions et recommandations.....	49
1.4. Institutions du marché du travail	50
Introduction	50
Gestion commerciale des services	51
Difficultés auxquelles le secteur doit faire face.....	53
Conclusions et recommandations	54
NOTES	56

RÉSUMÉ

L'État norvégien a d'importantes participations dans des entités commerciales, selon des formes organisationnelles très variées. Ces participations sont le fruit de son intervention directe dans le développement industriel du pays, mais résultent également de l'importance qu'a prise la gestion commerciale de la prestation des services publics par l'administration centrale au cours des deux dernières décennies, par le biais de la création d'entreprises publiques. Bon nombre de ces entités sont aujourd'hui transformées en sociétés anonymes et certaines ont été privatisées. Dans l'ensemble, les réformes engagées ont été couronnées de succès : l'efficacité, l'efficacité et la qualité du service sont améliorées, la concurrence est renforcée, la rentabilité est meilleure et les prix réels ont baissé. Ces réformes étaient délicates à mener en raison des appréhensions liées à la prestation des services et à la perte du contrôle national dans des secteurs stratégiques. Leur mise en œuvre n'a pas posé de problèmes particuliers car elle a été précédée de vastes consultations de même que d'efforts de recherche d'un consensus au plan politique.

Le succès des réformes engagées dans ces secteurs exige que l'on observe un certain nombre de principes d'action essentiels, notamment la nécessaire séparation des activités réglementaires et des activités commerciales, l'application du principe de neutralité concurrentielle entre entités commerciales privées et publiques, et le recours à des modes de gouvernance adaptés. Ces exigences ont été largement remplies dans le cadre des réformes réalisées en Norvège, mais il subsiste inévitablement des points à améliorer. Un nombre croissant d'entreprises publiques sont transformées en sociétés anonymes, ce qui les distancie davantage des autorités réglementaires. Les fonctions de réglementation et de propriété ont été séparées afin de réunir les responsabilités liées à la propriété dans un seul ministère - mais cela n'a pas encore été fait de façon uniforme. Des ministères responsables de certains secteurs sont encore propriétaires d'entreprises considérées comme d'importants instruments d'action. Des problèmes dus au non-respect du principe de neutralité concurrentielle demandent toujours à être traités, en particulier ceux qui concernent les subventions croisées. Un débat récurrent a cours sur les meilleurs moyens de mettre en place des structures de gouvernance appropriées tout en autorisant la souplesse voulue pour fonctionner sur des marchés commerciaux. L'évaluation d'autres formes d'organisation, par exemple la création de sociétés holdings, a retardé la poursuite des réformes.

Ces réformes visent à réduire la participation de l'état, mais la privatisation n'est pas nécessairement leur objectif ultime. La Norvège s'attache principalement à définir une politique exhaustive en matière de participation de l' tat. Les initiatives de privatisation, prudentes et progressives, ont été prises au cas par cas, compte tenu de la situation concrète de l'entreprise concernée et de son environnement extérieur. L'impulsion du changement est souvent venue des entreprises elles-mêmes. L'ampleur des privatisations est limitée par l'absence de consensus, au Parlement, quant aux avantages de la réduction de la participation de l'état, et par la crainte que l'assise financière privée norvégienne, relativement petite, soit incapable d'absorber une vente d'actions à grande échelle. La privatisation – c'est-à-dire la cession complète des participations – est plus avancée dans les secteurs purement commerciaux qui ne sont pas des instruments significatifs d'action publique. La politique de privatisation est sans contredit appuyée sur des principes solides, mais il n'en demeure pas moins que la position adoptée à l'égard de ce que l'état doit ou ne doit pas posséder et, partant, ce qu'il doit ou ne doit pas privatiser, manque de cohésion. Bien que la bonne situation financière de l'état ne nécessite pas le recours à la privatisation, il serait néanmoins

souhaitable que des privatisations soient réalisées sur une plus grande échelle et, au besoin, selon une politique répondant à des principes bien établis, car cela améliorera l'efficacité et l'innovation dans les entreprises et les secteurs d'activité.

La présente étude examine des exemples du processus d'application de méthodes de gestion commerciale tirés des réformes engagées dans le secteur de l'aviation civile et dans des secteurs non axés sur les mécanismes du marché (hôpitaux et institutions du marché du travail).

1. ENTREPRISES PUBLIQUES ET INTRODUCTION DES MECANISMES DE MARCHÉ DANS LES SERVICES PUBLICS

Vue d'ensemble de l'étude et principaux thèmes abordés

Le secteur public intervient directement et de façon très marquée dans l'économie par le biais de sa participation dans des entités commerciales et de la production de services au niveau des administrations municipales. Cette présence reflète en partie le fait que la Norvège est un « État protecteur nordique » qui fournit directement la plupart des services sociaux comme la santé et l'éducation. Elle témoigne également du fait qu'avec le temps, l'État a beaucoup participé au développement industriel et commercial de l'économie. Même si la Norvège a commencé relativement tard à s'en remettre davantage aux forces du marché et moins à l'État pour la fourniture de biens et de services, elle a, ces deux dernières décennies, très largement eu recours à la gestion commerciale de services autrefois publics, et privatisé de nombreuses entreprises publiques, notamment dans les industries manufacturières. Les municipalités appliquent des méthodes de gestion commerciale dans les services de garderie et de prise en charge des personnes âgées, les services techniques et les transports, mais dans l'ensemble, cette pratique en est à un stade relativement précoce.

Le contexte économique global dans lequel s'inscrivent ces évolutions a été examiné au chapitre 1. On peut le résumer en notant que les politiques à l'origine de la gestion commerciale de l'activité économique de l'État sont motivées et limitées par les facteurs critiques suivants :

- Les revenus du secteur offshore ont bénéficié à l'économie norvégienne et lui ont permis de maintenir et de renforcer un système social développé, mais ont aussi masqué le besoin de réformes structurelles et rendu leur mise en œuvre plus difficile. Les excédents budgétaires à deux chiffres enregistrés depuis 2000 (15 % du PIB en 2002) et les avoirs substantiels de l'État, associés à la production pétrolière, intensifient les pressions en faveur d'une augmentation des dépenses. Un meilleur contrôle des dépenses publiques s'impose pour faire face aux conséquences budgétaires du vieillissement de la population et de la baisse des réserves de pétrole¹.
- La situation financière solide de l'État incite à augmenter le financement public plutôt qu'à favoriser le changement structurel. Mais comme cela s'est vu dans un certain nombre de secteurs des services publics, l'augmentation du financement par l'État n'a pas entraîné de gains d'efficacité ni permis de mieux cibler les utilisateurs. Les dépenses publiques représentent plus de la moitié du PIB du territoire continental (environ 40 % du PIB total). L'augmentation du financement du secteur public et la croissance soutenue de l'emploi dans la fonction publique menacent de raréfier la demande d'emploi dans le secteur privé, dans un marché du travail tendu.
- Les ententes et les engagements pris au plan international, notamment le traité sur l'Espace économique européen, le progrès technologique et le fait que les entreprises publiques qui mènent leurs activités sur des marchés commerciaux aspirent à une plus grande liberté d'action sont beaucoup plus susceptibles de provoquer le désengagement durable de l'État que les contraintes budgétaires.
- L'efficacité n'est pas ni ne doit être le seul objectif de l'État mais il peut y avoir intérêt à améliorer considérablement la productivité, notamment dans le secteur de l'État. La prestation des services pourrait s'en trouver améliorée, sans que cela entraîne pour autant les effets défavorables de l'accroissement des dépenses budgétaires.

- Il est également possible d'améliorer l'efficacité de l'État en privatisant des avoirs qui peuvent être utilisés de façon plus productive dans le secteur privé, lorsqu'aucun objectif d'action publique prioritaire n'exige le maintien d'une fonction sous le contrôle direct de l'État. Compte tenu du choix politique en faveur de l'État protecteur, l'objectif d'action est de gérer attentivement le processus de réforme sans perturber les services, pour améliorer l'efficacité par le biais de la participation du secteur privé et axer davantage la production continue des services publics sur l'application de méthodes de gestion commerciale, et d'amener progressivement l'État à déléguer la production pour assumer à la place des services de pilotage et de passation de marchés.
- Le niveau global d'intervention de l'État dans l'économie par le biais de la participation est relativement élevé en Norvège et devrait le rester dans l'immédiat. Le Parlement n'a pas entériné l'objectif du gouvernement visant à réduire le niveau de participation de l'État, mais la privatisation partielle ou complète se poursuit au cas par cas.
- L'adoption plus poussée de la gestion commerciale des services publics est freinée par la conviction généralisée que le marché norvégien des capitaux privés n'est pas assez solide pour absorber la privatisation à grande échelle des avoirs détenus par l'État à la valeur réelle des actions. A cette crainte s'ajoute le fait que la Norvège entend conserver d'importantes participations.

Le présent chapitre s'attache au processus de réforme dans le cadre duquel la gestion commerciale des organismes d'État a été entreprise afin d'introduire des mécanismes de marché dans les services autrefois offerts directement et gratuitement par les organismes publics. Il ne couvre pas la participation des administrations locales, provinciales ou municipales dans des entreprises commerciales. Il s'organise comme suit : premièrement, il décrit l'étendue de la participation de l'État et présente brièvement les différentes formes organisationnelles utilisées. Deuxièmement, il expose un cadre conceptuel permettant de prendre en compte les problèmes de concurrence, de réglementation, de privatisation et de gouvernance d'entreprise et l'examine au regard du cadre actuel de réglementation en matière de participation de l'État². Il précise ensuite certaines mesures possibles. Le chapitre se termine par l'examen approfondi de la réforme engagée dans le secteur de l'aviation civile et dans deux secteurs non fondés sur le jeu du marché (hôpitaux et institutions du marché du travail).

1.1. Entreprises publiques

L'étendue de la participation de l'État

Les trois quarts environ de l'épargne totale des Norvégiens sont placés sous le contrôle de l'État, qui détient une importante participation dans des entités commerciales au niveau central et municipal. Les avoirs de l'État représentent ainsi quelque 40 % de la valeur totale des sociétés inscrites à la bourse d'Oslo³. Avant la privatisation partielle de Statoil et de Telenor, la part des avoirs de l'État à la Bourse d'Oslo était d'environ 15 %. L'importante participation de l'État dans des entités commerciales n'est pas le résultat d'une stratégie concertée et a été motivée, au fil du temps, par des raisons diverses et plus ou moins prévisibles. Dans le passé, la volonté d'exercer un contrôle sur l'utilisation des ressources naturelles a toutefois été un élément moteur de la participation de l'État dans ce secteur. La participation de l'État a également eu pour objet de développer les infrastructures et la prestation des services d'infrastructure. Elle a accompagné le développement de l'État protecteur, et a joué un rôle dans l'essor de l'industrie et du commerce. L'État norvégien est largement présent, non seulement dans les secteurs traditionnels associés aux services publics, mais aussi dans l'industrie, en particulier dans les secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications. La Norvège est en bonne situation financière et il y est rarement proposé d'avoir recours à la gestion commerciale ou à la privatisation pour des raisons budgétaires.

L'intervention directe de l'État dans le développement industriel et commercial a commencé avant le début du siècle dernier avec la création de services d'infrastructure (télégraphe, service postal, routes) et s'est poursuivie avec l'adoption, en 1906 et en 1917, de lois sur les concessions, qui avaient pour objet la protection de l'intérêt général dans le cadre de l'exploitation de chutes d'eau pour la production d'électricité. La participation de l'État à la création de centrales électriques remonte aux années 1920. L'État a ensuite participé, après la Seconde Guerre mondiale, à la mise en place de l'industrie sidérurgique, notamment en acquérant des actifs allemands dans plusieurs entreprises industrielles (par exemple, Norsk Hydro AS)⁴. Jusque là, l'économie norvégienne avait été dominée par des capitaux étrangers. L'État norvégien était financièrement faible et les capitaux privés étaient relativement rares. Pendant l'entre-deux-guerres et l'après-guerre, des institutions et des entreprises ont vu le jour, notamment l'Administration nationale des grains (1927), le monopole d'État des vins et spiritueux (1932), la Banque d'État pour le logement (1946), la caisse d'épargne postale (1948) et le grossiste en produits pharmaceutiques (1957). Statoil AS, la société pétrolière d'État fondée en 1972, représente sans doute la participation la plus importante de l'État dans le secteur des ressources naturelles du pays. La présence de l'État dans le secteur des banques commerciales est une conséquence de la crise qu'a traversée le secteur bancaire à la fin des années 1980 et au début des années 1990. L'État a ensuite cédé les actions qu'il détenait dans la plupart des banques, mais a conservé 47.28 % des actions de la plus grosse banque commerciale, *Den norske Bank* (DnB), par l'intermédiaire du Fonds gouvernemental d'investissement bancaire (*Statens Bankinvesteringsfond*)⁵.

La participation de l'État prend des formes variées, allant de l'investissement indirect ou des dépenses d'investissements à la propriété totale ou partielle de sociétés à responsabilité limitée. Au cours de la dernière décennie, un certain nombre d'entreprises publiques ont été réorganisées, la réglementation des marchés ayant pris d'autres formes que la participation. On a en outre observé une séparation accrue entre les activités en régime de concurrence et les activités exercées en monopole naturel ou par la fonction publique. La privatisation n'a pas été un thème dominant du débat sur la réorganisation, même si, pendant les années 1980 et au début des années 1990, de grandes entreprises de fabrication appartenant à l'État ont été restructurées et privatisées en totalité ou en partie : ÅSV (aluminium), Kongsberg Vaapenfabrikk (produits des industries militaire, aérospatiale et navale et composants automobiles), Norsk Jernverk (sidérurgie). Depuis 1999, quelque 20 entreprises ont été partiellement ou entièrement privatisées. La réforme se définit donc comme une progression pragmatique ; il s'agit autrement dit d'un processus né d'un consensus plutôt que sous-tendu par des principes fondamentaux.

Tableau 1 : Principales entreprises publiques¹

Société	Secteur	Effectifs en 2001 (y compris à l'étranger)			Ministère
			Part de l'État (%)	Année de création	
Norsk Hydro ASA***	Aluminium ; engrais ; pétrole et gaz	35 567	43.82	1905	Commerce et Industrie
Cermaq ASA***	Alimentation pour poissons et pisciculture	2 686	79.38	1994	Commerce et Industrie
Telenor ASA***	Télécommunications	22 000	77.68	1994/2000	Commerce et Industrie
DnB Holding ASA*** ²	Banque, assurance et services financiers	7 236	47.30	1999	Commerce et Industrie
Store Norske Spitsbergen Kullkompani AS***	Exploitation d'une installation située dans le Svalbard	249	99.94	1916	Commerce et Industrie
Statoil ASA***	Pétrole et gaz	16 408	81.80	1972	Pétrole et Energie
SAS AB***	Compagnie aérienne	31 035	14.30	2001	Commerce et Industrie
VESO As	Recherche et services vétérinaires	48	100.00	1991	Agriculture
Bjørnøen AS**	Administration de patrimoine foncier dans le Svalbard	0	100.00	1918	Commerce et Industrie
Grødegaard AS**	Restauration, hôtellerie	700	100.00	2001	Commerce et Industrie
Norsk Eiendomsinformasjon as**	Enregistrement de biens	18	100.00	1987	Administration locale
Kings Bay AS**	Immobilier, promotion de la R-D dans le Svalbard	20	100.00	1916	Commerce et Industrie
NRK AS**	Radiodiffusion publique	3 486	100.00	1996	Affaires religieuses et culturelles
SND Invest AS**	Promotion du développement industriel	27	100.00	1998	Commerce et Industrie
BaneTele AS**	Développement de l'infrastructure des télécommunications	160	100.00	2001	Commerce et Industrie
Norsk Tipping AS****	Loterie	273	100.00	1946	Affaires religieuses et culturelles
Gassco AS**	Transport de gaz naturel	100	100.00	2001	Pétrole et Energie
NSB BA**	Transport ferroviaire de voyageurs	10 029	100.00	1996/2003	Transports et Communications
Posten Norge BA**	Services postaux	32 365	100.00	1996/2003	Transports et Communications
AS****	Vente d'alcool au détail	1 461	100.00	1932	Affaires sociales
Vinmonopolet					
Enova SF*	Promotion de la conservation de l'énergie et de sources d'énergie de substitution	19	100.00	2001	Pétrole et Energie
SIVA SF*	Investissements et prêts pour le développement régional	39	100.00	1968	Commerce et Industrie
Statkraft SF*	Production, vente et distribution d'électricité	1 187	100.00	1992	Commerce et Industrie

Société	Secteur	Effectifs en 2001 (y compris à l'étranger)			Ministère
			Part de l'État (%)	Année de création	
Statnett SF*	Transport d'électricité et exploitation du réseau d'électricité	785	100.00	1992	Pétrole et Energie
Statskog SF*	Gestion forestière	248	100.00	1993	Agriculture
Cernova AS***	Société holding pour les investissements dans le secteur des céréales et des aliments pour animaux		100.00	2001	Commerce et Industrie
Kommunalbanken AS	Banque de prêts au secteur municipal	29	80.00	1999	Administration locale, Développement régional
Kongsberg*** Gruppen AS	Produits des industries militaire, aérospatiale et navale	4 012	50.001	1987	Commerce et Industrie
Moxy Trucks AS***	Fabrication et vente de machines de construction	220	48.99	1991	Commerce et Industrie
NOAH AS***	Gestion des déchets spéciaux	102	70.89	1991	Commerce et Industrie
A/S Olivin***	Extraction minière	194	50.99	1948	Commerce et Industrie
Raufoss ASA***	Composants automobiles, etc.	1 090	50.27	1896	Commerce et Industrie
Arcus ASA***	Importation et exportation de boissons alcoolisées	466	34.00	1995	Commerce et Industrie
Eksporfinans ASA***	Services financiers à l'exportation	88	15.00	1962	Commerce et Industrie
Nammo AS***	Fabrication de munitions	1 521	45.00	1998	Commerce et Industrie
Stor-Oslo Lokaltrafikk AS***	Transports publics à Oslo	84	33.33	1974	Transports et Communications
Fonds gouvernemental d'investissement bancaire	Fourniture de capitaux aux banques	3	100.00	1991	Commerce et Industrie
Statens investerings-selskap AS	Société d'investissement		100.00	2001	Commerce et Industrie
Fonds national d'assurance	Placements financiers	22	100.00	1968	Finances
Petoro AS	Administration des intérêts financiers directs de l'État dans le pétrole et le gaz	60	100.00	2001	Pétrole et énergie
Avinor AS**	Aviation civile – aéroports, sécurité aérienne	2 900	100.00	2003	Transports et Communications

* Société constituée par une loi

** Société d'État à responsabilité limitée

*** Société à responsabilité limitée dans laquelle l'État détient une participation

**** Société hybride

1. Le tableau ci-dessus ne comprend pas les entreprises appartenant aux municipalités non plus qu' un certain nombre de petites entreprises – dont certaines appartiennent aux entreprises susmentionnées.

2. La participation dans DnB est administrée par le Fonds gouvernemental d'investissement bancaire.

Source : Ministère du Commerce et de l'Industrie.

1.1.1. Objectifs et mécanismes de la réforme

Il n'existe pas de modèle unique dont se seraient inspirés les différents pays pour introduire des mécanismes de marché dans les services publics – que ce soit en ce qui concerne la manière de procéder ou l'ampleur donnée à l'initiative, mais il existe des points communs quant aux objectifs et aux résultats ainsi qu'aux nouveaux enjeux qui s'ensuivent – voir l'encadré 1. Les points ci-après rendent compte de l'expérience acquise par la Norvège en ce qui a trait à ces enjeux et traitent des efforts de mise en oeuvre de la réforme de la participation de l'État dans le commerce et l'industrie.

La gestion commerciale⁶ des services publics, en Norvège, a pris de nombreuses formes et a progressé différemment suivant les secteurs. Bien qu'elle soit un objectif majeur depuis le début des années 1990, les politiques, les principes et les solutions ont varié selon les entreprises et les secteurs. En d'autres termes, il n'y a pas eu de politique concertée ou globale pour l'application de méthodes de gestion commerciale aux services publics dans tous les secteurs d'activité. Depuis très longtemps, la Norvège débat la forme organisationnelle de la participation de l'État et prend des décisions à ce sujet ; jusqu'aux années 1960, le débat portait surtout sur le contrôle constitutionnel exercé par le Parlement sur des entreprises publiques manufacturières non constituées en sociétés. Au milieu des années 1980, il a porté principalement sur la modernisation du secteur public. Une réévaluation de l'association de l'État à un certain nombre d'entreprises publiques et de sa participation dans ces entreprises a été engagée dans le cadre de ce processus, d'après les recommandations d'une étude réalisée en 1989 (*Pour une meilleure organisation de l'État*). Cette étude a débouché, en 1994, sur la formulation d'une politique officielle dans les directives du ministère de l'Administration publique, en vertu de laquelle l'État devait adopter une gestion commerciale des services publics en ayant recours à l'un des moyens suivants : la société à responsabilité limitée ou la société constituée par une loi⁷. Il était prévu d'avoir recours à la société à responsabilité limitée dans les cas où les mécanismes de gouvernance seraient considérés comme suffisants pour justifier un degré relativement faible de contrôle par l'État, et à la société constituée par une loi lorsque le contrôle public nécessaire serait jugé important. Ce résultat « net » n'a toutefois pas encore été atteint, les grandes entreprises menant leurs activités dans des secteurs d'infrastructure monopolistique sous la forme d'entreprises d'État « hybrides » étroitement contrôlées. La section suivante fournit un bref aperçu de ces diverses formes organisationnelles, en particulier en ce qui concerne leurs caractéristiques juridiques et administratives.

L'organisation de la prestation de services a été réalisée en ayant recours à tous les organismes dont l'établissement du budget se fait sur une base nette, notamment les entreprises administratives, les sociétés constituées par une loi et les sociétés anonymes. Le choix de la forme organisationnelle a été déterminé par un certain nombre de facteurs dont certains sont propres au secteur concerné et d'autres ont trait aux préoccupations liées à la main-d'œuvre ou à l'intérêt général, ou aux engagements pris au plan international, en particulier ceux qui découlent de l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE).

La création d'*entreprises administratives* (*Forvaltningsbedrifter*) suppose l'établissement par la loi d'une entité *fonctionnellement* distincte de l'État, qui est dotée de sa propre structure administrative (soumise à des mécanismes de gouvernance) et qui fonctionne selon des « principes de gestion commerciale » ; cette entité fait toutefois partie de l'État en tant que personne morale et est prise en compte dans le budget de l'État. Le Parlement détermine les budgets nets des entreprises administratives, le niveau total de leurs investissements et leurs pouvoirs, et exerce par conséquent un contrôle de nature générale sur celles-ci. Le revenu de ces entités est en outre souvent lié à des décisions du Parlement ayant trait aux prix, à la qualité et à l'étendue des services fournis. Les salariés des entreprises administratives sont des fonctionnaires mais ces entreprises ont des pouvoirs élargis en matière de gestion du personnel et de rémunération, de même qu'en ce qui a trait à la gestion immobilière. L'État leur accorde donc une plus grande autonomie qu'aux organismes publics sur le plan fonctionnel et sur celui de la gestion quotidienne

pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs, mais peut néanmoins intervenir directement dans leurs activités.

L'entreprise administrative a été la première forme d'organisation créée et mise en oeuvre pour l'établissement et l'exploitation par l'État de la production de services commerciaux et d'infrastructure. Au milieu des années 1980, les services ferroviaires, postaux et de télécommunications ainsi que les offices publics de l'électricité avaient la forme d'entreprises administratives. Un certain nombre de modifications ont été apportées depuis, notamment la séparation entre les activités commerciales et les autres activités. La réorganisation des services des réseaux publics d'électricité et de transport ferroviaire s'est effectuée comme suit :

- Les activités en régime de concurrence sont exercées par une société à responsabilité limitée ou une société constituée par une loi.
- Les activités sous monopole sont menées par une entreprise administrative (ou une société constituée par une loi, ou société assujettie à une loi distincte).
- L'autorité de réglementation est assurée par un organisme administratif.

La forme de l'entreprise administrative n'est plus adoptée et est considérée comme désuète⁸. Aucune entreprise administrative n'a été créée ces dernières années. La plupart des processus de gestion commerciale des services publics amorcés récemment ont été réalisés en ayant recours à la création d'entreprises publiques (sociétés constituées par une loi, sociétés anonymes ou sociétés hybrides).

Les **sociétés constituées par une loi** (*Statsforetak*)⁹ sont des personnes morales distinctes dont le capital et les recettes sont distincts du Trésor. Elles sont autorisées à fonctionner selon des conditions presque identiques à celles des sociétés privées, moyennant certaines restrictions. Elles doivent être détenues à 100 % par l'État. Leurs activités font l'objet de restrictions, souvent prévues dans leurs statuts, et qui sont liées aux obligations de politique sectorielle qu'elles sont censées remplir.

L'État exerce son pouvoir de propriétaire par le biais de l'assemblée annuelle (l'équivalent de l'assemblée générale de la société à responsabilité limitée). L'assemblée générale annuelle (*foretaksmøtet*) a lieu en présence des représentants des ministères, du directeur général, du président du conseil d'administration et du vérificateur interne. Seul le ministère est habilité à voter lors de l'assemblée générale annuelle, à l'occasion de laquelle sont désignés les membres du conseil d'administration. Le Bureau du vérificateur général¹⁰ examine la gestion financière et les comptes de ces entreprises. La loi qui régit ces sociétés précise qu'elles doivent présenter des comptes rendus des réunions du conseil d'administration au ministère qui en est propriétaire et lui faire part par écrit de toutes les initiatives susceptibles de modifier sensiblement leurs activités avant qu'une décision soit prise ou mise en oeuvre. Les statuts peuvent en outre préciser les types de décisions qui peuvent être autorisées par le ministère propriétaire. Cela vise en particulier à assurer que les décisions relatives aux politiques sectorielles soient approuvées par le ministère.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2003, l'État garantissait les prêts contractés par les sociétés constituées par une loi. En décembre 2002, la loi qui régissait ces entreprises a été amendée après que l'Autorité de surveillance de l'AELE eut qualifié les conditions applicables aux garanties qui leur étaient consenties par l'État de contraires au traité sur l'EEE¹¹. Depuis le 1^{er} janvier 2003, les nouveaux prêts ne sont pas garantis par l'État. Les garanties de l'État ne s'appliquent qu'aux anciens prêts, jusqu'à leur expiration, moyennant une commission. De même, les sociétés constituées par une loi peuvent faire faillite. *Statkraft SF*, la société de production d'électricité d'État, *Statnett SF*, la société de distribution d'électricité d'État, et *Statskog SF*, la société de gestion forestière d'État, sont des sociétés constituées par une loi.

Le gouvernement a annoncé récemment¹² son intention de transformer *Statkraft SF* en société d'État à responsabilité limitée. Le ministre du Commerce et de l'Industrie a précisé que la privatisation (la vente d'actions) et l'inscription de cette société à la bourse ne sont actuellement pas à l'ordre du jour, mais qu'une réduction de la participation de l'État, par exemple par des alliances que conclurait *Statkraft* avec d'autres entreprises, est envisagée.

Les **sociétés anonymes d'État** (*Statsaksjeselskaper*)¹³ sont des entreprises qui, dans une certaine mesure, étaient auparavant organisées au sein de l'administration centrale. Cette forme d'entreprise est souvent choisie dans les secteurs d'activité commerciale et industrielle *qui ne sont pas visés par des politiques sectorielles particulières*, ou dans les secteurs où les entreprises exercent leurs activités sur un marché concurrentiel, afin de favoriser leur efficacité et leur liberté d'action. Il n'en reste pas moins que le recours à cette forme d'organisation est de plus en plus fréquent pour les sociétés considérées comme des instruments d'action importants, afin de leur fournir la plus grande marge de manœuvre possible pour fonctionner selon la pratique commerciale normale.

Il faut faire la part entre les sociétés anonymes détenues à 100 % par l'État et celles dont il est actionnaire majoritaire ou minoritaire. La Loi sur les sociétés s'applique aux deux types de sociétés mais certaines dispositions spécifiques s'appliquent aux sociétés détenues à 100 % par l'État :

- L'État peut annuler les décisions prises en assemblée ordinaire en ce qui concerne les placements et les changements d'activité si des préoccupations à caractère social le justifient. Le ministère peut convoquer une assemblée générale extraordinaire à très bref délai.
- Le conseil d'administration est nommé par l'assemblée générale et non par l'assemblée ordinaire. L'assemblée générale n'est pas liée par les propositions faites par l'assemblée ordinaire ou par le conseil d'administration en ce qui concerne la rentabilité financière.
- Le Bureau du vérificateur général surveille ces entreprises et peut recueillir auprès du conseil d'administration, du directeur général et du vérificateur interne l'information qu'il juge nécessaire à des fins de surveillance.
- L'assemblée générale de la société tient lieu d'autorité ministérielle.

Le droit de regard qu'exerce l'État sur ces sociétés est de nature générale et il concerne habituellement le champ d'activité, le rendement financier et la politique de dividende, ainsi que la constitution et la composition de ses organes directeurs. Leur principal critère d'exploitation est la rentabilité, mais l'État peut leur attribuer des responsabilités spéciales, pouvant concerner par exemple la fourniture à l'échelle nationale de services de radiodiffusion ou de télécommunications de base. La responsabilité financière de l'État se limite au capital souscrit et ces entreprises peuvent faire l'objet d'une liquidation judiciaire. Des dispositions spéciales permettent à l'État de donner le cas échéant des instructions spécifiques au directeur général. C'est le cas notamment des entreprises dont les revenus sont contrôlés par le Parlement, comme, par exemple, la société de radiodiffusion d'État *NRK AS*.

Sociétés anonymes appartenant en partie à l'État. Dans le cas des entreprises dont l'État est actionnaire majoritaire ou minoritaire, la Loi sur les sociétés, qui régit toutes les sociétés anonymes, s'applique, indépendamment des dispositions spéciales visant les sociétés anonymes détenues à 100 % par l'État. L'État ne peut cependant exercer son influence à titre de propriétaire que par le biais de sa participation et de son vote à l'assemblée générale. Figurent dans cette catégorie les plus grandes entreprises norvégiennes, par exemple *Norsk Hydro ASA* (dont l'État est actionnaire minoritaire), *Statoil ASA* (dont l'État est actionnaire majoritaire), *Telenor ASA* (dont l'État est actionnaire majoritaire) et *DnB Holding ASA* (dont l'État est actionnaire minoritaire).

Les *sociétés hybrides* (*Særlovselskaper*) forment une catégorie composite et elles ont ceci en commun d'avoir été créées par une loi spéciale. Cette forme d'entreprise est née lorsqu'on a institué, en 1932, le monopole d'État des vins et spiritueux, *AS Vinmonopolet*. Cette entreprise est régie par une loi spécifique qui régule ses activités et détermine ses objectifs d'action sociale. Les sociétés hybrides sont des personnes morales à plein titre. La plupart des sociétés hybrides sont actives dans des branches où elles exercent essentiellement un pouvoir de monopole. Elles peuvent prendre la forme d'une société anonyme ou d'une société constituée par une loi. La société ferroviaire d'État (*NSB AS*) et la société de service postal (*Posten Norge AS*) sont demeurées des entreprises administratives jusqu'en 1996, puis ont été transformées en sociétés hybrides. Elles sont ensuite devenues, le 1^{er} juillet 2002, des sociétés anonymes détenues à 100 % par l'État. Les autorités sanitaires régionales créées le 1^{er} janvier 2002 (voir chapitre 1.3.) ont pris la forme de sociétés hybrides et leurs activités sont régies par une loi spéciale.

Le mode de gouvernance de ces entreprises est examiné à la section 1.1.2.

Encadré 1. La réforme des entreprises publiques dans différents pays

En 1998, l'OCDE a entrepris une étude intitulée « La réforme des entreprises publiques »¹⁴ portant sur l'expérience acquise en matière de réforme en Australie, aux Pays-Bas, en Espagne, en Suisse et au Royaume-Uni. Les éléments ci-après ont aussi pu être observés en Norvège.

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

En Espagne, des entreprises publiques sans importance stratégique ont été privatisées à la fin des années 1980. Des entités publiques ont ensuite fait l'objet d'une gestion commerciale afin de renforcer l'efficacité jusqu'en 1996, alors qu'un nouveau gouvernement, qui avait pris l'engagement de réaliser des privatisations, a considérablement réduit la participation de l'État dans les activités commerciales.

En Australie, la gestion commerciale et la privatisation ont progressé au cas par cas mais ont à certains égards été entravées par une structure fédérale dans laquelle la répartition du pouvoir fiscal ne reflétait pas la propriété des entreprises publiques non constituées en sociétés. Un élément particulier du programme de réforme a été la mise en œuvre par tous les gouvernements fédérés, en 1995, de la Réforme de la politique nationale de la concurrence (*National Competition Policy Reform*). Celle-ci a permis de mieux coordonner les réformes ultérieures en définissant les grands principes appelés à guider les réformes ayant un lien avec la concurrence (y compris la réforme des entreprises publiques), de même qu'en établissant un calendrier des travaux et un système de « paiements au titre de la concurrence » afin de partager les retombées des réformes entre les différentes administrations. Ces « paiements » étaient subordonnés à la mise en œuvre effective des réformes demandées.

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

La création d'entreprises d'État dans des secteurs de services publics s'est effectuée lors de la déréglementation de ces secteurs et de leur ouverture à la participation du secteur privé. La forme de la société anonyme a été choisie afin de permettre à ces entreprises de concurrencer des prestataires privés et de développer des marchés concurrentiels dans ces services. Cet objectif concurrentiel était plus évident dans certains secteurs (par exemple, dans celui des télécommunications) que dans d'autres (par exemple, celui du transport ferroviaire) mais on doit reconnaître que l'importance globale accordée à la concurrence s'est accrue avec le temps. La gestion commerciale et les objectifs concurrentiels sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Incontestablement, la concurrence du secteur privé renforce la pression en faveur de la réalisation de gains d'efficacité dans les entreprises publiques, et la gestion commerciale est davantage susceptible d'engendrer des gains d'efficacité. Enfin, la réforme de l'activité économique de

l'État doit déboucher sur une grande neutralité concurrentielle à l'égard d'éventuels nouveaux concurrents du secteur privé pour favoriser les entrées et la concurrence – il est évident que si les entreprises publiques conservent d'importants avantages concurrentiels par rapport aux entreprises privées, il risque d'y avoir peu de nouveaux entrants sur le marché.

Un des principaux avantages de la création d'entreprises est leur plus grande souplesse de réaction aux évolutions de l'environnement commercial. En effet, les activités « prévues au budget » de l'État sont inévitablement limitées par un manque de souplesse caractéristique. En outre, les sociétés qui exercent leurs activités sur des marchés concurrentiels sont souvent amenées à devoir prendre des décisions rapides, mais le fait qu'elles soient associées à l'État en sa qualité de propriétaire, pour ce qui est de la prise de décision circonstanciée, demande du temps et n'est pas efficace (en outre, il arrive souvent que l'État n'ait pas le savoir-faire spécifique dont disposent les entreprises, et qui est nécessaire pour prendre les bonnes décisions.) La souplesse et la rapidité de prise de décision a également été abordée à l'occasion du débat qui s'est tenu sur la réforme du secteur hospitalier. (Voir section 1.3.) On s'accordait largement à penser que l'État norvégien devrait régir les entreprises d'État selon des modalités établies dans un cadre général plutôt que par une intervention circonstanciée. L'orientation que donne l'État à une entreprise (dans le cas d'une entreprise qu'il détient à 100 %) est généralement exprimée par les voies de la participation ou de la gouvernance, c'est-à-dire lors des assemblées d'actionnaires et dans les décisions du conseil d'administration. La Norvège s'est acheminée vers la gouvernance dans le cadre général des conseils d'administration autonomes (sans participation de l'État) bien avant la plupart des autres pays, et la plupart des grandes sociétés sont maintenant administrées selon les principes de la gouvernance. Cette initiative remonte à l'affaire Kings Bay, qui avait débouché sur un vote de censure envers le gouvernement, en 1963, à la suite d'un accident survenu à la mine de charbon de la société Kings Bay, dans le Svalbard. « Il a été affirmé que la nomination de hauts fonctionnaires et de cadres aux conseils d'administration pour qu'ils exercent une surveillance plus étroite peut en fait avoir eu des résultats contraires à ceux escomptés, car leur loyauté était partagée entre les deux rôles joués par l'État, celui de propriétaire et celui d'autorité de tutelle. »¹⁵

L'introduction des mécanismes de marché dans les services publics sépare automatiquement les rôles associés à la gouvernance ou à la passation de marchés publics et les rôles de production, et réduit l'influence des pouvoirs publics sur la fonction de production des services, qui devient donc plus centrée sur la demande des consommateurs. De même, l'État doit mieux préciser l'orientation des objectifs ayant une dimension d'intérêt général, et, s'il les maintient, ne doit pas chercher à les atteindre de manière implicite par le contrôle direct qu'il exerce sur l'entreprise ou sa participation dans celle-ci. Dans le cas d'une privatisation, la recherche des objectifs ayant une dimension d'intérêt général doit se faire au moyen de la réglementation ou de contrats. Le tableau qui suit présente sous forme schématique la gamme de mécanismes possibles.

Forme d'organisation	Entreprise administrative/ Organisme public	Société constituée par une loi	Société anonyme d'État	Société ne faisant pas appel public à l'épargne (participation majoritaire ou minoritaire)
Mécanisme de recherche d'objectifs ayant une dimension d'intérêt général	Contrôle direct Orientation donnée par une loi	Réglementation générale Gouvernance à titre de propriétaire	Réglementation générale Gouvernance	Réglementation générale Gouvernance

En Norvège, l'entreprise administrative a donc été, pour un grand nombre d'entités, la première étape de la transformation en société. Citons à cet égard l'exemple de l'infrastructure et des services de télécommunications. La société norvégienne des télécommunications (*Televerket*), maintenant appelée *Telenor*, a d'abord été transformée en entreprise administrative au milieu des années 1980, alors que s'amorçait la déréglementation du secteur des télécommunications. Les fonctions administratives de régulation et de contrôle ont été séparées et confiées à l'Administration norvégienne des télécommunications (*Statens Teleforvaltning*). En 1994, *Telenor* a été transformée en société anonyme d'État et, en décembre 2000, a été partiellement privatisée et inscrite à la bourse d'Oslo ainsi qu'à celle de New York.

La politique de la Norvège est dorénavant qu'en règle générale, la forme d'organisation qui doit être choisie pour les entreprises d'État est celle de la **société anonyme**¹⁶. Cette politique trouve son illustration dans la transformation des services ferroviaires et postaux et, en janvier 2003, de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports en société anonyme, *Avinor*, ainsi que dans la séparation des services de construction et des services d'administration des routes. La forme d'organisation qui sera retenue pour *Statkraft* et *Siva* est également à l'étude. La société anonyme garantit une plus grande distance entre le rôle de régulateur et celui de propriétaire, surtout si les entreprises « appartiennent » à un ministère autre que celui du Commerce et de l'Industrie. Elle a ceci d'utile qu'elle facilite davantage le passage à une gestion commerciale plus poussée ou à la privatisation.

Questions liées au personnel

Il est essentiel qu'une entité qui est exploitée selon des principes commerciaux fasse preuve d'une certaine souplesse et puisse augmenter et diminuer les apports de main-d'œuvre en fonction de la demande ; elle risque sinon de ne pas pouvoir s'adapter aux évolutions du marché et de compromettre sa viabilité financière. Ce risque s'accroît évidemment dans un secteur où une entité se trouve vraiment en concurrence avec des sociétés privées employant des salariés. Pour éviter que les entreprises publiques bénéficient d'avantages concurrentiels par rapport aux entreprises privées, il faut donc que leur personnel soit constitué de salariés ayant dans l'ensemble des conditions d'emploi similaires à celles qu'offrent des entreprises comparables du secteur privé.

Les questions de personnel n'ont pas tellement été abordées dans les débats sur la gestion commerciale et n'ont pas énormément pesé sur la réforme en Norvège. Le principal obstacle à la gestion commerciale a été l'importance accordée au maintien du contrôle national sur les ressources ou les avoirs. Des questions de personnel ont toutefois surgi dans des cas particuliers où des entreprises administratives étaient transformées en sociétés. Comme on l'a vu, les entreprises administratives font partie du secteur de

l'État et la totalité de leur personnel entre dans la catégorie des « fonctionnaires » et est donc très bien protégé contre les licenciements. Les droits des fonctionnaires sont régis par la Loi sur la fonction publique, et ceux des salariés du secteur public et municipal, par la Loi sur le cadre de travail. L'indemnité de licenciement versée à un fonctionnaire et l'indemnité de chômage payée à un travailleur du secteur privé comportent peu de différences si on les considère à court terme. Les fonctionnaires touchent toutefois leur indemnité plus longtemps, sans qu'elle soit réduite. Les fonctionnaires dont le poste est supprimé ont en outre un droit à un accès préférentiel à un emploi dans la fonction publique. La prise en compte des intérêts des salariés a beaucoup influé sur le choix d'une forme hybride d'organisation pour des entreprises importantes comme Posten Norge (BA)¹⁷ et NSB (BA). Comme la transformation visait initialement à donner à ces entités la forme d'une société, seule une loi spéciale permettait le maintien des règles relatives à la priorité d'emploi, au préavis et à l'indemnité de licenciement des fonctionnaires sur une base permanente¹⁸. En 2002, lors de leur transformation en société anonyme, le gouvernement a décidé de maintenir la priorité d'emploi et l'indemnité de licenciement des salariés jusqu'au 1^{er} janvier 2005¹⁹. La même procédure s'est appliquée à la nouvelle entreprise *Avinor* (contrôle de la circulation aérienne et gestion d'aéroports). (Voir section 1.2.) Les salariés bénéficient, en tant que fonctionnaires, d'une période de transition de trois ans pendant laquelle ils conservent leurs droits à un accès préférentiel à un nouveau poste dans la fonction publique et à une indemnité de licenciement.

L'adhésion au régime de retraite de l'État n'a pas posé de problème lors de la transformation de ces entités. Le gouvernement a en principe autorisé les conseils d'administration des nouvelles sociétés à décider si l'adhésion au régime de retraite de l'État serait maintenue ou si un régime privé serait créé.

Les mesures de réorganisation ont jusqu'à présent été sans grand effet sur la situation des effectifs. Certaines entreprises d'État – en particulier *Telenor ASA* et, plus récemment, *Posten Norge (BA)* – ont licencié du personnel mais cela n'a en général pas occasionné de conflits majeurs. Les deux organismes ont créé des services spéciaux pour aider les salariés dont les postes étaient supprimés. Même s'ils ont reconnu la nécessité de réaliser des gains d'efficacité, les syndicats craignent encore les risques de licenciements qui pourraient aller de pair avec le recours accru à la gestion commerciale et à la privatisation²⁰. Ils préfèrent donc que l'État conserve une participation minoritaire significative dans les entreprises privatisées, même si celles-ci n'ont pas d'autre objectif d'action sociale, car une « assurance » pourrait influencer sur la nécessité d'une réinstallation s'il était décidé de relocaliser une entreprise. Cette assurance n'a semble-t-il jamais été invoquée, mais les syndicats estiment qu'elle est véritable et pourrait jouer si l'État devait renflouer une de ses entreprises plutôt que de la laisser faire faillite.

1.1.2. *Efforts de réforme déployés actuellement*

En janvier 2002, le gouvernement actuel a lancé une nouvelle initiative de réforme, intitulée *Moderniser le secteur public en Norvège en le rendant plus efficace et mieux adapté aux utilisateurs*²¹. Cette initiative comporte quatre objectifs : simplifier le secteur public et améliorer son efficacité ; adapter les services publics aux besoins des individus ; faire en sorte que le secteur public favorise la productivité et l'efficacité ; enfin, adopter une politique intégrée et motivante en matière de ressources humaines. Les principes qui sous-tendent principalement les efforts déployés pour favoriser l'efficacité sont la **délégation** et la **décentralisation**. L'objectif visé est d'accorder plus d'autonomie aux prestataires publics et de décentraliser les fonctions en faveur des municipalités²². Les consommateurs de services publics auront de la sorte un choix plus étendu. Le renforcement de la concurrence entre les prestataires de services publics et privés favorisé par la création d'un terrain de compétition à armes égales accroît l'efficacité et permet d'offrir aux consommateurs un choix élargi et de meilleurs services. Les prestataires privés devraient de plus en plus être autorisés à offrir des services. La séparation plus nette entre l'administration et la prestation des services devrait déboucher sur des modèles d'organisation des services publics plus souples et plus proches des consommateurs²³.

L'objectif du gouvernement est de « faire entrer des prestataires de services privés dans certains secteurs où l'interaction et la concurrence entre les acteurs publics et privés seront vraisemblablement bénéfiques ». Les secteurs énumérés ci-après ont été identifiés à cet égard : santé et éducation, transports et communications, mesures pour chômeurs et personnes handicapées sur le plan professionnel, et administration des biens l'État²⁴. Le gouvernement a chargé un comité de rédiger une nouvelle loi relative aux établissements d'enseignement supérieur, avec pour mandat d'étudier d'autres formes d'organisation pour les universités et les collèges, notamment celle de l'entreprises hybride. Certains instituts de recherche ont déjà été transformés en sociétés à responsabilité limitée, solution qu'a toutefois exclue le ministère de l'Éducation et de la Recherche en ce qui concerne les universités et les collèges.

La consolidation et la réduction de la participation sont considérées comme un moyen judicieux d'assurer que le secteur public maintienne une bonne séparation entre ses différents rôles – à savoir ceux de régulateur, de propriétaire, de prestataire de services, de source de financement et d'autorité de surveillance. Le Livre blanc du gouvernement présenté au Parlement en avril 2002 sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État résume comme suit les objets de la politique :

- La participation de l'État n'est pas un objectif en soi. Néanmoins, l'État restera sans doute un propriétaire et un actionnaire important à l'avenir.
- Il importe de mieux préciser et d'accroître la distance qui sépare le rôle de l'État propriétaire et celui de l'État régulateur. L'État se conformera aux principes et aux lignes directrices en matière de « bonne gouvernance » dans l'exercice de son rôle de propriétaire.
- Les propriétaires privés sont en général mieux placés que l'État pour satisfaire aux exigences de l'exercice avisé de la propriété. L'État ne devrait détenir une participation dans des entreprises que lorsque cela peut permettre d'atteindre des objectifs particuliers et définis, ou représente un placement judicieux de l'épargne de l'État, prenant en compte le rendement et le risque.
- Des mesures doivent être prises pour renforcer la participation privée dans les entreprises norvégiennes et y réduire l'importante participation de l'État.

L'évolution intervenue sur les plans de la politique et de la pratique est examinée ci-après sous quatre angles principaux : la dissociation des rôles commercial et réglementaire ou de service public ; l'amélioration de la gestion ; le renforcement de la concurrence ; et la réduction de la participation de l'État/la privatisation.

Séparation du rôle commercial et du rôle réglementaire ou de service public

Les réformes engagées en Norvège et dans d'autres pays ont pour caractéristique commune la séparation du rôle commercial et du rôle de réglementation qui étaient autrefois regroupés dans les organismes d'État. Cette dissociation revêt une importance particulière lorsque s'exerce une concurrence véritable, puisque si tel n'était pas le cas, une entreprise commerciale pourrait utiliser ses pouvoirs de réglementation de manière sélective pour nuire à ses concurrents. L'Accord sur l'EEE a donné une impulsion à ces évolutions, en particulier dans les transports et les communications, puisqu'il prévoit expressément la constitution d'entités de réglementation séparées dans les secteurs des télécommunications, des services postaux et du transport ferroviaire.

Quelques entreprises administratives, comme le Service national de cartographie et l'Administration des routes publiques, sont encore organisées en entités multifonctionnelles tenant à la fois le rôle de prestataire de services et de régulateur. Le gouvernement a reconnu que le regroupement de ces rôles peut entraîner une utilisation inefficace des ressources et fausser la concurrence. Dernièrement (le

1^{er} janvier 2003), le gouvernement a dissocié de l'Administration des routes publiques les fonctions de production. Ces fonctions sont maintenant assurées par une société d'État à responsabilité limitée, Mesta AS. Cette société fera concurrence à d'autres entreprises de construction de routes.

Depuis l'automne 2001, des efforts ont été déployés pour mieux séparer les rôles de régulateur et de propriétaire des entreprises d'État. Dans son programme d'action, le gouvernement précise :

« L'État détient d'importantes participations dans le secteur des entreprises, suivant des modalités et des objectifs différents. Dans de nombreux cas, il y a incompatibilité entre son rôle de propriétaire et son rôle de régulateur. A l'heure actuelle, un même ministère peut à la fois être le propriétaire et le régulateur d'une société faisant appel à l'épargne publique. Pour éviter les conflits entre les rôles, toutes les participations de l'État devraient être regroupées dans un seul ministère. »²⁵

Le ministère du Commerce et de l'Industrie a été désigné ministère « propriétaire », et, depuis l'arrivée au pouvoir du présent gouvernement, un certain nombre d'entreprises y ont été transférées, notamment DnB, SAS AB, SIVA SF, Statkraft SF, SND Invest AS, Entra Eiendom AS, Grødegaard AS, et, dernièrement, Banetele AS. Le 8 septembre 2000, Telenor ASA a été transférée au ministère du Commerce et de l'Industrie à la suite des pressions de l'Autorité de surveillance de l'AELE.

Un certain nombre d'entreprises considérées comme importantes pour les politiques sectorielles appartiennent toutefois encore à leur ministère sectoriel respectif. Par exemple, Statnett SF et Statoil ASA, la société pétrolière d'État, restent la propriété du ministère du Pétrole et de l'Energie ; NRK AS appartient toujours au ministère des Affaires religieuses et culturelles, tandis que les sociétés hybrides sont pour la plupart restées sous la responsabilité de leur ministère sectoriel respectif. Le gouvernement a indiqué qu'il continuerait de déployer des efforts pour atténuer le problème d'incompatibilité causé par son double rôle de régulateur et de propriétaire.

Le transfert de la propriété de BaneTeles AS au ministère du Commerce et de l'Industrie, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2003, illustre ces efforts constants. BaneTele a été créé en 2001 auprès de l'administration des services ferroviaires (*Jernbaneverket*), qui relève du ministère des Transports et des Communications, dans le but d'établir et d'exploiter le volet commercial du réseau de télécommunications pour le transport ferroviaire. Le transfert de propriété visait à séparer les rôles de propriétaire et de régulateur de l'État. BaneTele est devenue une entreprise différente de ce qui avait été prévu, parce qu'elle a davantage recours à des méthodes de gestion commerciale. Elle a effectué une entrée agressive sur le marché large bande (GSM-R) et, suite à l'acquisition d'une entreprise en faillite, Enitel, a étendu son activité au-delà du transport ferroviaire. Le ministère du Commerce et de l'Industrie a annoncé, après en être devenu propriétaire, son intention d'y intégrer des propriétaires du secteur privé et a déjà recruté des consultants externes dans ce but. L'établissement et la maintenance de GSM-R se feront dorénavant par appels d'offres²⁶.

Le gouvernement a indiqué que la séparation des rôles de régulateur ou de prestataire de service public et du rôle de propriétaire vise principalement à conférer plus de légitimité à l'État et à rehausser la confiance dans sa neutralité en tant que régulateur. Il a également attiré l'attention sur l'importance que revêt l'Accord sur l'EEE en tant que mécanisme qui garantit le bien-fondé de cette démarche²⁷. En cas d'allégations de favoritisme, des concurrents peuvent déposer une plainte auprès de l'Autorité de surveillance de l'AELE et déclencher une enquête de fond²⁸. Le gouvernement se demande toutefois si une dissociation entière des rôles est possible tant que la participation de l'État reste importante. Quelle que soit l'organisation, l'État sera amené à jouer simultanément ses rôles de régulateur et de propriétaire, soit au Cabinet, soit devant le Parlement. Le regroupement des responsabilités de propriétaire dans une seule instance aurait également l'avantage de faciliter la résolution des problèmes inhérents à ces responsabilités.

La transparence de la participation de l'État est essentielle pour assurer la légitimité. Le manque de transparence et de prévisibilité affecte l'entreprise concernée, et peut également miner la confiance dans toutes les entreprises publiques, y compris celles qui sont inscrites à la bourse. De bonnes pratiques réglementaires – une bonne gouvernance – pourraient atténuer certains de ces risques. Il en sera question plus loin.

Le Parlement a rendu un certain nombre de décisions²⁹ (huit au total) en rapport avec le Livre blanc sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État, dans lesquelles il demandait au gouvernement de revenir devant le Parlement présenter des propositions visant à étendre l'accès au capital nécessaire au développement industriel régional et national³⁰. Ces décisions étaient assorties d'un mandat spécifique portant sur la réduction de la participation de l'État dans Telenor ASA, qui devait être ramenée à 51 %, et sur l'autorisation donnée à Telenor ASA d'utiliser ses actions comme moyen d'échange lors d'acquisitions ou de fusions, à la condition que la participation de l'État soit maintenue à un niveau maximum de 34 %.

De même, le Parlement a demandé expressément que le gouvernement lui propose différents modèles d'administration plus professionnelle de la participation de l'État et mette sur pied un comité chargé de traiter les questions ayant trait à l'amélioration de la gestion et de la participation de l'État. Cependant, à l'impératif de bonne gouvernance s'ajoute celui d'une politique de « participation plus active », autrement dit, d'une intervention de l'État dans la construction de bases industrielles de substitution pour l'avenir³¹.

A la suite de ces décisions, le gouvernement a nommé récemment un comité préparatoire (*Statseierskapsutvalget*) qui se penchera également sur le transfert de la responsabilité administrative de différentes entreprises hors du ministère, à des entreprises administratives spécialisées³². Le comité a reçu un mandat en trois volets :

- Proposer des solutions concernant les aspects organisationnels, juridiques et commerciaux des autres modèles administratifs possibles.
- Évaluer la manière d'assurer le contrôle démocratique exercé aussi bien par le gouvernement et le Parlement que par le Bureau du vérificateur général, pour divers modèles d'organisation.
- Étudier la nécessité de modifier des mandats spécifiques du Parlement en ce qui a trait à l'autorisation des fusions et/ou à la cession des participations de l'État.

Le comité doit remettre son rapport le 1^{er} mars 2004. Il ne s'agit pas là d'un nouveau débat, les mécanismes administratifs qui régissent l'organisation de la participation de l'État ayant déjà été soumis au Parlement à différentes reprises, à savoir en 1964, au milieu des années 1970, à la fin des années 1980 et à la fin des années 1990³³. Par le passé, de nombreux comités ont également étudié le partage des responsabilités liées au rôle de propriétaire de l'État entre des entreprises administratives spécialisées ou des sociétés holdings. Même s'ils sont susceptibles d'établir une plus grande distance entre les rôles de propriétaire et de régulateur de l'État et d'améliorer son contrôle sur les entreprises, ces transferts ne constituent pas une solution facile. Les problèmes qu'ils suscitent et qui ont déjà été mentionnés par le passé sont le risque d'accumulation d'une richesse excessive par une entreprise propriétaire ; la difficulté qu'il y a à confier à la sous-traitance le rôle de propriétaire dans le cas des entreprises ayant des objectifs multiples et, partant, la nécessité de définir clairement les objectifs de la participation ; enfin, les difficultés posées par la surveillance de l'État et une bureaucratie plus lourde.

La séparation des rôles de propriétaire et de régulateur de l'État vise également à assurer l'indépendance des organismes de surveillance par rapport à l'administration centrale. Dernièrement (le 24

janvier 2003), le gouvernement norvégien a émis un Livre blanc (St. meld. Nr. 17 (2002-2003) sur les organismes de surveillance. Son objectif est d'accroître leur autonomie et de séparer davantage les différents rôles de l'État. La relocalisation géographique et la création d'instances d'appel distinctes à l'extérieur des ministères sont au nombre des propositions qui ont été faites. Les questions concernant les autorités de surveillance sont examinées de manière plus approfondie au *Chapitre 6 : Institutions réglementaires en Norvège*.

Amélioration de la gouvernance d'entreprise

Au sens étroit du terme, la « gouvernance d'entreprise » désigne le contrôle exercé par les actionnaires sur les administrateurs en ce qui concerne la fixation des objectifs, les moyens de les atteindre et la surveillance des résultats. Au sens plus large, certains concepts de gouvernance d'entreprise intègrent les intérêts des autres parties prenantes – financiers, prestataires, salariés et clients. L'accent mis sur les intérêts des différents groupes en présence varie selon les pays. Les systèmes de gouvernance d'entreprise sont conçus pour améliorer les mécanismes de marché en offrant un cadre institutionnel permettant d'élaborer des contrats et d'en contrôler l'exécution de façon à fournir aux gestionnaires des incitations qui concordent avec les intérêts des actionnaires et des autres parties prenantes, et à réprimer les comportements qui laissent à désirer. L'encadré 2 donne un bref aperçu des principaux éléments des systèmes de gouvernance d'entreprise adoptés dans le secteur privé.

Encadré 2. Principes généraux de gouvernance d'entreprise

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

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

Plusieurs facteurs rendent l'exercice de la gouvernance complexe dans le secteur de l'État. Premièrement, dans le cas des entreprises détenues à 100 % par l'État³⁴, les actions ne sont pas échangées sur un marché et les mécanismes de marché qui permettent la surveillance du rendement et qui contribuent partiellement à axer les motivations administratives sur la performance ne fonctionnent pas. Deuxièmement, même lorsqu'il y a une valeur marchande, dans le cas des entités partiellement privatisées, l'État, en tant que propriétaire, a des options de sortie limitées. Troisièmement, les prêteurs et les éventuels actionnaires privés d'une entreprise sont moins enclins à surveiller le rendement s'il leur paraît garanti par l'État. Quatrièmement, les dirigeants du secteur public risquent moins, de manière générale, d'être licenciés en raison d'un rendement médiocre et leur rémunération est plus rarement reliée de manière directe ou indirecte au rendement. Ils sont par conséquent moins motivés, au plan financier, à rechercher le rendement et ont à cet égard une marge de manœuvre supérieure à celle de leurs homologues du secteur privé. A priori, on peut supposer que le rendement des entreprises d'État est inférieur à celui des entreprises comparables du secteur privé, ce qui semble confirmé dans les faits³⁵. Par conséquent, en

l'absence de mécanismes de surveillance de marché, les structures de gouvernance administrative sont de fait les seuls moyens de traiter le problème de la relation de représentation qui se pose dans les sociétés et entreprises à capitaux publics.

La gouvernance d'entreprise, plus ardue dans le secteur public, est difficile même dans le cas des entreprises détenues à 100 % par l'État. En effet, le propriétaire (l'État) poursuit vraisemblablement des objectifs qui dépassent de loin la simple optimisation des bénéfices. Au plan conceptuel, il est possible d'intégrer d'autres objectifs en appliquant les règles de pleine concurrence, mais les administrations choisissent parfois de les atteindre en usant du pouvoir que leur confère leur statut de propriétaire. Par exemple, dans certains secteurs d'activité, l'État vise parfois des objectifs ayant trait à l'universalité de la prestation des services et des normes de qualité, à l'emploi ou à des aspects régionaux. Il arrive également qu'il règle les problèmes de monopoles en acquérant une participation plutôt qu'en réglementant la participation privée. Les objectifs de l'État peuvent également évoluer dans le temps, être mal définis et être partiellement incompatibles – par exemple l'efficacité et l'obligation de service public universel. Il est donc parfois difficile d'évaluer jusqu'à quel point les objectifs sont atteints. Il est encore plus ardu d'établir des contrats d'objectifs avec des dirigeants dans ces cas et l'avantage dont ceux-ci bénéficient au plan de l'information est par conséquent plus grand. La gouvernance pose alors un problème encore plus complexe.

En outre, même lorsqu'une entreprise est détenue à 100 % par l'État, les mécanismes de gouvernance et de surveillance ne sont pas nécessairement aussi directs que dans le secteur privé. Cela s'explique par la présence, dans la structure de l'administration publique, d'un certain nombre de participants (électeurs, Parlement, pouvoir exécutif, fonctionnaires) qui viennent s'ajouter à l'éventail des principes et des agents qui interviennent dans la structure de gouvernance. Les conséquences varient selon les règles constitutionnelles et politiques appliquées dans les pays concernés et qui déterminent la relation entre les différents échelons d'administration ainsi que le mode de fonctionnement de l'État. On ne peut donc pas affirmer qu'il existe une seule structure de gouvernance valable dans tous les pays et dans toutes les situations.

Bien que les modalités relatives à la gouvernance définies par les États et les entités publiques soient nécessairement variées et complexes, plusieurs principes généraux peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de l'État, quels qu'ils soient. Ces principes consistent en gros à

- mieux définir les objectifs,
- mieux évaluer le rendement,
- faire mieux coïncider les incitations administratives avec la réalisation efficace de ces objectifs.

Qui plus est, lorsque les gouvernements ont autorisé la concurrence dans des secteurs autrefois contrôlés par l'État, ils ont formulé plus explicitement leurs objectifs en matière de réglementation. C'est pourquoi les mécanismes de gouvernance applicables aux entreprises qui appartiennent toujours à l'État ont été davantage axés sur des critères de rendement liés à l'efficacité. On pourrait donc proposer un certain nombre de « solutions » aux problèmes de gouvernance dans le secteur des entités publiques à vocation commerciale :

- Lorsqu'il est possible de définir avec précision les objectifs de l'État et que ces objectifs ne varient pas dans le temps, le recours à des formes de gouvernance comparables à celle d'une entreprise est pratiquement envisageable et permettra vraisemblablement de réaliser au moins certains gains d'efficacité résultant d'une approche obéissant davantage à la logique commerciale. Il est pour ce faire essentiel d'adhérer aux objectifs fixés par l'État et de soustraire les décisions commerciales aux ingérences quotidiennes à motivation politique.

- Lorsque les gouvernements sont en concurrence avec des entreprises privées, l'efficacité et l'équité exigent la neutralité concurrentielle et, du point de vue de la gouvernance, la séparation des rôles de propriétaire et de responsable tenus par l'État.
- Il convient de formuler les objectifs réglementaires de façon transparente et explicite, y compris lorsque la réglementation doit être mise en œuvre par un régulateur autonome.
- Il est possible de fournir un degré de motivation comparable à celle qui existe dans le secteur privé en transformant les entités en sociétés de droit privé et en instaurant une relation transparente entre l'État, le conseil d'administration et celles-ci. A cette fin, il faut bien définir les règles de nomination de dirigeants autonomes, les objectifs de l'entreprise de même que le rôle du conseil d'administration en matière de gouvernance, et communiquer régulièrement de l'information pertinente sur l'entreprise. Lorsque l'entreprise demeure la propriété de l'État, des mécanismes de surveillance privés peuvent être mis en œuvre si les titres de la dette sont détenus par le secteur privé. Pour obtenir un degré de motivation approprié, l'État ne doit toutefois pas être perçu comme le garant de ces entreprises.
- Les contrats d'objectifs entre les entreprises publiques et l'État peuvent être particulièrement utiles lorsque la concurrence, normalement censée orienter l'évolution des services fournis par l'entreprise, est relativement faible. Les contrats d'objectifs ont progressivement délaissé les objectifs de production et autorisé une plus grande souplesse au plan commercial en plus de préciser davantage les relations d'interdépendance financière.
- Il convient de privatiser les entreprises commerciales lorsqu'aucun objectif d'action prioritaire n'exige que l'État maintienne sa participation dans une activité commerciale³⁶. Cette solution est tout à fait indiquée dans le cas des entreprises qui mènent leurs activités dans un cadre concurrentiel.

La Norvège reconnaît l'importance de la bonne gouvernance d'entreprise et poursuit ses efforts pour élaborer une politique détaillée de participation de l'État qui soit généralement inspirée des solutions énumérées ci-dessus. Les problèmes de fond en matière de gouvernance ont été débattus devant le Parlement régulièrement, tous les deux ans, à l'occasion de la présentation de rapports sur la situation de la participation de l'État. On s'accorde largement à penser que l'État devrait en règle générale exercer sur les entreprises un contrôle global, et non intervenir directement dans leur fonctionnement quotidien. Les entreprises devraient être autorisées à fonctionner de manière souple selon des paramètres définis et prévisibles, en particulier en ce qui concerne la politique de dividende. La plupart des entreprises publiques poursuivent les mêmes objectifs commerciaux que les entreprises privées, qui recherchent principalement la maximisation des bénéfices. A titre de propriétaire, l'État devrait avoir pour règle d'appliquer le même principe de rendement que les investisseurs privés, c'est-à-dire adapter le taux de rendement voulu au risque couru par le propriétaire dans l'activité en question. L'important transfert des participations de l'État au ministère du Commerce et de l'Industrie mentionné précédemment a contribué à la réalisation de ces objectifs.

Certaines des observations générales formulées ci-dessus ne s'appliquent toutefois pas aux entreprises publiques norvégiennes : les dirigeants de ces entreprises ne sont pas considérés comme des « dirigeants du secteur public » et certains ont été remerciés à la suite de résultats médiocres, notamment le directeur de NSB, la société de transport ferroviaire et le directeur ainsi que les deux premiers dirigeants de Statoil. De même, les dirigeants des entreprises publiques ont reçu une rémunération somme toute équivalente à celle des dirigeants d'entreprises du secteur privé. C'est le conseil d'administration qui nomme les dirigeants et qui les révoque.

Les études des résultats des entreprises publiques norvégiennes ont tout au plus une valeur indicative et ne sont pas uniformes. Une étude réalisée pour le compte du ministère du Commerce et de l'Industrie qui a porté sur huit entreprises appartenant en partie à l'État, dont cinq étaient inscrites à la bourse d'Oslo, a montré que le rendement de l'investissement en terme de cash flow étaient en gros comparables avec ceux d'autres entreprises privées norvégiennes et étrangères. On a toutefois relevé d'importants écarts entre les entreprises³⁷.

En ce qui a trait au Livre blanc sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État, le gouvernement a identifié dix principes de bonne gouvernance qui devraient fonder la participation de l'État dans des sociétés individuelles. Ces principes s'appliquent à la participation de l'État dans les sociétés constituées par une loi, les sociétés anonymes et les sociétés hybrides et complètent le cadre juridique établi dans les lois qui régissent les différentes formes d'organisation de la participation. Les règlements qui régissent certaines sociétés hybrides ne sont pas toujours en conformité avec ces principes.

Encadré 3. Les dix principes de bonne gouvernance des entreprises publiques élaborés par la Norvège

- Tous les actionnaires sont traités également.
- La participation de l'État dans des entreprises est transparente.
- Les décisions et les résolutions concernant la participation sont prises en assemblée générale.
- L'État peut fixer des objectifs de résultats à chaque entreprise de concert avec les autres propriétaires. Le conseil d'administration est chargé d'atteindre ces objectifs.
- La structure du capital de l'entreprise concorde avec l'objectif de la participation et la situation de l'entreprise.
- Le conseil d'administration est composé de membres compétents, qualifiés et diversifiés et reflète les caractéristiques distinctives de chaque entreprise.
- Les systèmes de rémunération et de motivation contribuent à favoriser la création de valeur dans les entreprises et sont généralement considérés comme raisonnables.
- Le conseil d'administration exerce un contrôle indépendant sur la gestion de l'entreprise pour le compte des propriétaires.
- Le conseil d'administration adopte son propre programme de travail et œuvre activement au développement de sa propre compétence. Ses activités font l'objet d'une évaluation.
- L'entreprise reconnaît son obligation de rendre compte à tous les actionnaires et à toutes les parties prenantes.

Source : Livre blanc n° 22 (2001-02) sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État.

Ces principes concordent à l'évidence avec les principes généraux de gouvernance énumérés dans l'encadré 3. Ils visent à guider la participation de l'État, mais n'ont pas de caractère officiel et sont seulement recommandés aux conseils d'administration et aux dirigeants des entreprises publiques.

Le Parlement peut exercer une influence directe sur les entreprises administratives, et peut influencer sur le fonctionnement des entreprises publiques détenues à 100 % par l'État, entre autres par le biais d'affectations de fonds et du processus budgétaire, mais la Constitution prévoit que l'État doit administrer ou gérer les entreprises/les avoirs de l'État. Cependant, les modifications importantes de la participation de l'État, notamment la vente des actions qu'il détient dans des entreprises publiques, doivent être fondées sur un mandat spécial du Parlement. Officiellement, les entreprises publiques peuvent vendre les actions de leurs filiales mais dans la pratique, le Parlement demande que ces transactions soient également autorisées dans certaines situations, en particulier dans le cas de la vente d'actions de filiales détenues à 100 % par l'État, étant donné que ces transactions entraînent la modification des avoirs globaux détenus par ce dernier³⁸.

L'État continue d'exercer son autorité de propriétaire à des degrés divers, en particulier sur les sociétés constituées par une loi, les sociétés hybrides et les sociétés à responsabilité limitée qu'il détient à 100 %. Les entreprises qui sont considérées comme importantes du point de vue d'une politique sectorielle

appartiennent en général au ministère sectoriel. En règle générale, la politique sectorielle est formulée par le service ministériel qui gère la participation de l'État. Par exemple, au ministère de l'Agriculture, c'est la Division chargée de la politique relative à l'industrie forestière et aux ressources naturelles qui administre la participation de l'État dans Statskog SF. Au ministère du Pétrole et de l'Énergie, c'est la Division du pétrole et du gaz qui gère la participation de l'État dans Statoil. Cette division est également responsable de l'élaboration des politiques d'attribution de licences³⁹.

L'État est récemment intervenu à titre de propriétaire dans le secteur des médias. En février 2002, le ministère des Affaires religieuses et culturelles a en effet annulé la décision du conseil d'administration du radiodiffuseur public, NRK, de fusionner un certain nombre de bureaux régionaux afin de réaliser des économies. L'intervention a été effectuée en vertu de l'article 10 de la Loi sur les sociétés, qui stipule que « toutes les questions réputées être importantes, relever d'un principe d'action, revêtir un caractère politique et présenter une dimension sociale doivent être soumises à l'assemblée générale. » Il a été estimé que les compressions avaient une importance stratégique étant donné qu'elles devaient affecter les activités de NRK en tant que radiodiffuseur public⁴⁰.

Une étude menée par Statskonsult en 1998⁴¹ a montré que les ministères/les ministres utilisaient dans une mesure très restreinte l'assemblée générale ou les assemblées annuelles des sociétés constituées par une loi pour donner des directives stratégiques. Cela peut donner à penser que les ministres gouvernent selon des principes commerciaux et ne pratiquent pas d'ingérence à motivation politique, mais pas nécessairement. Dans de nombreux cas, le simple fait qu'une intervention à caractère politique soit possible est peut-être suffisant pour indiquer aux entreprises la conduite à tenir.

Les conseils d'administration des entreprises norvégiennes sont autonomes, et les députés ne peuvent y siéger, ni les fonctionnaires des ministères ou de l'administration centrale. Le directeur/directeur général d'une entreprise publique ne peut pas non plus être nommé au conseil d'administration. Les conseils d'administration sont nommés par les actionnaires, directement lors de l'assemblée annuelle ou indirectement lors de l'assemblée générale. Les salariés sont autorisés à nommer jusqu'au tiers des membres du conseil d'administration. La Loi sur les sociétés prévoit des protections contre les ingérences à motivation politique dans la gestion des sociétés. Les règlements applicables à la bourse protègent également, dans une certaine mesure, les entreprises inscrites contre les ingérences à motivation politique. Cela a pu être observé dans deux affaires relatives aux médias en 2002 : dans le premier cas, le directeur de la bourse d'Oslo, à la suite des déclarations que le ministre du Pétrole et de l'Industrie avait faites publiquement au sujet de Statoil, lui a écrit pour lui demander des précisions afin d'établir si ses propos étaient attribuables à une asymétrie d'information entre les différents actionnaires, et indiqué que le ministère ne devait pas bénéficier d'information privilégiée. Dans le deuxième cas, le directeur de la bourse d'Oslo a commenté publiquement les remarques du ministre concernant une éventuelle proposition de Statoil visant à réduire les coûts. Il s'interrogeait sur la question de savoir si l'actionnaire majoritaire avait pour l'entreprise des objectifs autres que la maximisation des bénéfices⁴².

La plupart des entreprises publiques ayant une valeur comptable nette supérieure à 1 milliard de NOK sont inscrites à la bourse d'Oslo, à l'exception de Statkraft SF (production d'électricité), de Statnett SF (distribution d'électricité), de NRK AS (radiodiffuseur public), de NSB AS (transport ferroviaire), de Posten Norge AS (service postal), et de Norsk Tipping AS (loterie).

En ce qui concerne la politique de dividende, l'Accord sur l'EEE a également conduit l'État à fonctionner selon les mêmes principes que les investisseurs privés. L'article 61 de l'Accord sur l'EEE demande que l'État fonctionne comme un investisseur privé lorsqu'il transfère des capitaux ou investit dans des sociétés faisant appel à l'épargne publique.

Lorsque la participation de l'État sert à atteindre des objectifs non commerciaux, ces derniers doivent être clairement définis et il doit être possible d'en suivre et d'en évaluer la réalisation. Des obligations de rendre compte sont également prévues. Par ailleurs, les obligations à caractère non commercial devraient être couvertes par des transferts économiques spécifiques liés à la prestation du service⁴³. Ce modèle a été choisi pour les liaisons aériennes régionales lorsque l'obligation de service public est couverte par les subventions de l'État. Lorsque le contrôle de la circulation aérienne et la gestion des aéroports ont été constitués en société à responsabilité limitée, baptisée Avinor, l'État a indiqué qu'il avait l'intention de mettre sur pied un système reposant sur l'achat de services auprès d'Avinor, en 2004, plutôt que sur des transferts budgétaires. (Voir section 1.4.)

L'élaboration d'une politique de dividende est utile pour fournir aux entreprises un cadre économique prévisible. Comme on l'a vu, l'objectif du gouvernement est que les entreprises publiques adoptent la même politique que les entreprises privées en matière de dividende. Dans la pratique, cependant, le Parlement a à plusieurs occasions relevé le dividende prélevé – contrairement aux recommandations des conseils d'administration ou du gouvernement. En 2002, le budget proposé par le gouvernement augmentait le dividende de deux entreprises, Statkraft (entreprise de production d'électricité) et Statnett (entreprise de transport d'électricité). Le gouvernement a fondé son budget sur un dividende de 90 % plutôt que sur un dividende d'« environ 50 % », pour les deux entreprises, lesquelles se sont plaintes publiquement que cette décision serait préjudiciable à leur capacité à attirer des capitaux d'investissement⁴⁴.

Problèmes de concurrence et de neutralité concurrentielle

La concurrence a été introduite dans de nombreux secteurs qui ont fait l'objet d'une réforme ou qui ont été libéralisés, en particulier le marché de l'énergie, la radiodiffusion et les télécommunications. Dans certains cas, l'ouverture à la concurrence a toutefois été moins importante que ce que l'on avait prévu ou espéré. Dans des secteurs comme la santé et l'éducation, il y a relativement peu de concurrence et les signaux liés aux prix n'ont pas amélioré l'efficacité des services. Le chapitre II de l'Étude économique de l'OCDE sur la Norvège, dont le thème est *Améliorer l'efficacité des dépenses publiques* (OCDE, 2002), s'attache au besoin de concurrence accrue entre les prestataires publics et privés afin d'accroître l'efficacité et d'améliorer le choix des utilisateurs.

La libéralisation et la concurrence accrue ont été favorisées sur de nombreux marchés par l'Accord sur l'EEE et le cadre réglementaire afférent demandé par ce dispositif, notamment les règles en matière de concurrence, dont l'application est surveillée par l'Autorité de surveillance de l'AELE. (Voir *Chapitre 4: Ouvrir davantage le marché en ayant recours à la réforme réglementaire.*) L'Accord sur l'EEE n'interdit toutefois pas les entreprises publiques. Ces entreprises sont soumises aux règles générales en matière de concurrence et l'intervention de l'État y est régie par la réglementation relative à l'aide de l'État. La notion d'aide de l'État est large et comprend non seulement les subventions au sens strict du terme, mais aussi les différentes formes de mesures de soutien public. Il peut s'agir, entre autres, des exonérations fiscales, des prêts à des taux préférentiels, des garanties de l'État et des investissements en capital-actions selon des modalités non acceptables pour des investisseurs privés.

Lorsque les entreprises publiques interviennent dans des activités commerciales en faisant concurrence à des entreprises privées, il est essentiel que l'État, en tant que propriétaire, observe le principe de neutralité concurrentielle⁴⁵. Ce principe est admis par le gouvernement norvégien :

« ...plusieurs des grandes entreprises actuellement soumises à la participation de l'État pour des raisons de politique sectorielle s'inscrivent dans un processus qui les met de plus en plus en concurrence avec des entreprises privées. C'est par exemple le cas de l'entreprise de services postaux (Posten BA), de l'entreprise de transport ferroviaire (NSB BA), et de la société de radiodiffusion

(NRK). L'approche du gouvernement dans ces cas sera de s'assurer que la gestion de ces entreprises ne fausse pas la concurrence entre les sociétés à capitaux publics et les entreprises à capitaux privés qui rivalisent dans le même secteur. Cela nécessite une évaluation continue de ces entreprises, compte tenu du fait que les secteurs d'activité et les marchés évoluent avec le temps. »⁴⁶

Les problèmes de neutralité concurrentielle peuvent également être dus au mode de gestion des entités publiques, en particulier à la possibilité de fixer des objectifs de rentabilité faibles. Certains pays ont élaboré des cadres plus précis et plus explicites afin de traiter expressément les problèmes de neutralité concurrentielle qui se posent dans les situations susceptibles de relever du droit de la concurrence. L'encadré 4 fournit une brève description de certains de ces cadres. Il convient de noter que ces cadres sont principalement élaborés dans un souci d'équité plutôt que d'efficacité et concernent des affaires où une direction laxiste confère un avantage à une entreprise publique parce qu'elle n'enregistre pas un taux de rendement raisonnable du capital utilisé. On notera également qu'ils permettent à des parties privées de chercher à résoudre des problèmes de neutralité qui leur sont préjudiciables.

La Norvège ne possède pas de cadre de référence en matière de neutralité concurrentielle (voir l'encadré 4 : Mécanismes de neutralité concurrentielle : aperçu des pratiques qui ont cours dans les pays de l'OCDE). On s'en remet plutôt à l'Autorité norvégienne de la concurrence et à l'Accord sur l'EEE, qui sont des moyens importants d'assurer la légitimité de l'État en qualité de régulateur neutre des entités commerciales. L'Accord sur l'EEE permet aux concurrents de déposer plainte (par l'intermédiaire de l'Autorité de surveillance de l'AELE, qui peut aussi lancer elle-même des enquêtes) et assure l'examen rapide des allégations de distorsion de la concurrence, mais il s'agit d'un mécanisme d'intervention « a posteriori »⁴⁷. Il n'existe pas de cadre qui favorise véritablement la neutralité concurrentielle dans la gestion des entreprises publiques, à l'exception des objectifs de portée générale destinés à empêcher la distorsion de la concurrence.

Les entreprises publiques et les actions menées par les entités publiques peuvent être soumises à la Loi sur la concurrence de la Norvège, selon la nature de l'activité et le statut de l'entité. (Le *Chapitre 3 : Le rôle de la politique de la concurrence dans la réforme réglementaire* examine ce point de façon plus détaillée.)

Dans le secteur des services publics non commerciaux, il n'existe pas de mécanisme destiné à assurer que les prestataires privés sont traités sur un pied d'égalité avec les prestataires publics. Par exemple, il n'y a pas de disposition précise garantissant que les hôpitaux privés qui concluent un accord avec un organisme de santé régional pour obtenir un financement public reçoivent le même montant de fonds publics pour un traitement donné que les hôpitaux publics, ou qu'ils reçoivent un traitement égal en ce qui a trait aux coûts d'investissement. Il en va de même dans le secteur de l'éducation, où le financement par élève accordé aux écoles privées ne correspond qu'à 85 % des dépenses de fonctionnement par élève que reçoivent les écoles publiques, et ne couvre pas les coûts d'investissement⁴⁸.

Les inégalités de traitement fondées sur les types de participation ont fait l'objet de critiques au motif qu'elles dissuadent l'entrée de nouveaux concurrents. L'Autorité norvégienne de la concurrence a identifié deux affaires dans lesquelles des entreprises publiques de production d'électricité bénéficiaient d'un avantage concurrentiel. La première affaire a un caractère financier : en accordant des prêts participatifs de 16 milliards de NOK et des garanties, le Parlement a permis à Statkraft SF, une entreprise publique détenue à 100 % par l'État, de suivre une stratégie de croissance agressive en procédant à des acquisitions en Norvège. L'entreprise, qui détenait une part de marché de 35 à 40 %, voulait porter celle-ci à plus de 50 %⁴⁹.

La deuxième affaire concerne la participation de l'État dans le secteur hydroélectrique, dans lequel le droit norvégien distingue les entreprises de production à capitaux publics et les entreprises de production à capitaux privés. En vertu de la loi actuelle, les entreprises privées sont tenues, au bout de 60 ans, de rendre à l'État les droits et avoirs qu'elles détiennent dans le secteur de la production d'électricité. Les entreprises à capitaux publics ne sont pas soumises à ces contraintes. L'Autorité de surveillance de l'AELE a estimé que la loi est discriminatoire à l'égard des nouveaux concurrents du secteur privé et contrevient à la disposition de l'Accord sur l'EEE en ce qui concerne le droit d'établissement et la libre circulation des capitaux. Le gouvernement a élaboré un projet de loi visant à harmoniser les conditions d'attribution de licences aux acteurs publics et privés en appliquant le principe de neutralité en tant que propriétaire (durée déterminée identique pour toutes les concessions) mais a par la suite décidé de consulter un comité à ce sujet. Ce comité a été nommé le 4 avril 2003 et doit remettre son rapport à l'automne 2004.

Les régimes de financement visant des fonctions publiques liées à l'obligation de service universel, par exemple dans le secteur des services postaux⁵⁰, peuvent donner lieu à des subventions croisées⁵¹. Il n'y a pas d'interdiction générale applicable aux subventions croisées en Norvège, mais il est possible de saisir l'Autorité de surveillance de l'AELE si cette pratique fausse la concurrence dans l'EEE. Les subventions croisées sont des mécanismes qui peuvent miner la concurrence et, dans certains cas, contrevenir à la réglementation interdisant l'aide de l'État. L'Autorité norvégienne de la concurrence a attiré l'attention sur deux solutions possibles à ces problèmes : ou bien interdire à une entité d'offrir les produits en question lorsqu'elle est en concurrence avec des entreprises privées, ou bien séparer l'activité commerciale et la cantonner dans une entreprise autonome ayant des comptes distincts. Dans son Livre blanc, le gouvernement recommande le recours aux marchés publics pour les services que l'État paie lorsqu'ils sont produits en concurrence avec des acteurs privés, afin d'éviter les soupçons de subventions croisées.

Le droit norvégien de la concurrence s'applique sans exception aux entreprises à capitaux publics ou administrées par l'État qui exploitent un établissement commercial. Le concept d'établissement commercial s'étend aux activités commerciales menées directement dans des organismes publics ainsi que dans des entités distinctes comme les sociétés constituées par une loi, les sociétés hybrides et les sociétés anonymes. La Loi sur la concurrence ne donne toutefois pas à l'Autorité norvégienne de la concurrence le pouvoir d'intervenir contre des entités publiques en leur interdisant de mener leurs activités commerciales ou en décidant qu'elles devraient sous-traiter ces activités ou tenir des comptes distincts pour leurs activités commerciales et non commerciales. L'Autorité de la concurrence peut toutefois attirer l'attention sur les effets restrictifs des mesures publiques sur la concurrence⁵².

La création d'entreprises publiques, qui suppose le « transfert » des avoirs de l'État à l'entreprise et la création d'une structure du passif (dette et « actif net » résiduel), détermine le bilan de l'entreprise⁵³. Elle influe considérablement sur la structure du coût de base de l'entreprise, laquelle se répercute sur les prix et peut favoriser le début de la concurrence avec de nouveaux entrants dans le secteur privé. Si la valeur des avoirs figurant dans les registres est considérablement sous-évaluée et si la dette et l'actif net ne concordent pas largement avec les normes du secteur privé applicables au domaine concerné, l'entreprise publique bénéficie peut-être d'avantages concurrentiels intrinsèques sur ses concurrents potentiels du secteur privé. Ce risque a été évoqué lors de la création de l'entreprise publique à responsabilité limitée chargée de la construction des routes publiques.

Le gouvernement a indiqué que son but était d'attribuer une valeur aux avoirs en fonction du prix courant du marché et de laisser aux entreprises un bilan qui correspond à celui d'entités privées de taille comparable exerçant leurs activités dans le même secteur, c'est-à-dire à celui d'un concurrent comparable du secteur privé. Il est difficile d'évaluer séparément et après-coup la réussite de cet objectif, étant donné que les entreprises publiques et les entreprises privées n'ont pas le même système de comptabilité et que les entreprises administratives n'ont généralement pas eu d'entrée de jeu des concurrents comparables du secteur privé.

Le gouvernement a également déclaré qu'en principe, la vente de participations de l'État devrait se tenir de manière à permettre à la Loi sur la concurrence de s'appliquer. La Loi norvégienne sur la concurrence⁵⁴ vise les entreprises privées ainsi que les entreprises publiques. L'Autorité norvégienne de la concurrence ne peut toutefois pas intervenir lorsque le Parlement décide la vente spécifique ou la privatisation partielle d'une entreprise publique non constituée en société. En raison du recours accru aux mandats du Parlement pour négocier des ventes, le gouvernement a l'intention de donner à l'Autorité norvégienne de la concurrence de plus grandes possibilités en ce qui concerne l'examen des affaires de concurrence.

La fiscalité est un autre aspect important de la neutralité concurrentielle. En Norvège, l'acquiescement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est en général obligatoire pour les biens et services. Mais ni les entités publiques ni les entités privées ne sont redevables de la TVA sur leur production pour compte propre. Les municipalités produisent pour compte propre certains produits et services dans un but d'économie. Le système de TVA peut par conséquent faire en sorte que des prestataires gagnent en efficacité mais deviennent relativement moins concurrentiels. Un comité préparatoire (*Rattsø-utvalget*) a examiné, dans un rapport qu'il a remis le 18 décembre 2002 au Ministre des Finances, le traitement des services municipaux au titre de la TVA. Le comité propose l'assujettissement à la TVA de tous les achats effectués par les municipalités (ce qui suppose un élargissement du système actuel, dans lequel la TVA ne s'applique qu'à certains services spécifiés.) Le gouvernement donnera suite aux recommandations du comité en soumettant des propositions au Parlement à l'occasion du budget de 2004.

La plupart des lois sur la concurrence sont applicables aux problèmes de neutralité concurrentielle qui engendrent des situations couvertes par les dispositions concernant l'abus de position dominante ou par des dispositions équivalentes. En général, ces dispositions fixent des seuils relativement élevés tant en ce qui concerne le pouvoir de marché nécessaire pour que s'exerce la compétence que la gravité du comportement. La Loi norvégienne sur la concurrence n'interdit pas l'abus de position dominante. Le comportement anticoncurrentiel susceptible de maintenir ou de renforcer une position dominante est plutôt soumis à un contrôle sous forme d'intervention s'il est préjudiciable à l'efficacité économique. L'Accord sur l'EEE interdit pour sa part l'abus de position dominante.

Encadré 4. Mécanismes de neutralité concurrentielle : aperçu des pratiques qui ont cours dans les pays de l'OCDE

Les politiques de neutralité concurrentielle visent à supprimer les distorsions dans l'affectation des ressources qui sont dues à la participation de l'État dans des activités commerciales et à améliorer les processus concurrentiels. Elles se caractérisent principalement par l'exigence que les prix facturés par les entreprises publiques doivent entièrement refléter les coûts des ressources, à défaut de quoi les décisions relatives à la production, à la consommation et à l'investissement risquent d'être faussées. Un certain nombre de pays ont mis en place des cadres explicites de neutralité concurrentielle fixant des seuils de distorsion moins élevés que les interdictions contenues dans le droit général de la concurrence en ce qui concerne l'abus de position dominante. Cela reflète en partie une conception selon laquelle il est tout simplement injuste que soit invoquée l'autorité de l'État pour conférer des avantages sélectifs aux activités des entreprises publiques au détriment des entreprises appartenant à des citoyens privés, même si cela n'a pas d'incidences sur l'affectation des ressources et le niveau des prix.

Pays-Bas

En 1998, des « *Instructions sur le rendement des activités commerciales des organismes de l'administration centrale* » sont entrées en vigueur. Elles se sont toutefois révélées inadéquates pour traiter la totalité des problèmes de concurrence survenus depuis que les entreprises privées se plaignent de la concurrence déloyale qui leur est livrée par les organismes publics qui mènent des activités commerciales. Les entités publiques ont entre autres avantages concurrentiels le fait qu'elles courent de moins grands risques, bénéficient des subventions de l'État ou d'avantages fiscaux ou ont accès aux responsables de l'élaboration des politiques, avec lesquels ils entretiennent des rapports privilégiés. En 2001, à la suite de l'expérience acquise depuis la mise en œuvre de ces instructions et de l'élaboration d'orientations pour l'avenir, le gouvernement a décidé, dans le but de créer des conditions concurrentielles plus équitables, de légiférer en la matière et de mettre en place un cadre de règles officielles relatives aux activités commerciales de l'État faisant intervenir la fourniture de biens ou de services à des tiers dans une situation de concurrence véritable avec des prestataires privés. Elle imposera des obligations aux organismes publics (au niveau central, provincial et municipal) ainsi qu'aux organismes ayant des droits exclusifs et spéciaux sur le marché⁵⁵ :

- Des règles s'appliquent à l'**accès des organismes publics au marché** – les activités commerciales menées par des entités publiques doivent reposer sur une base juridique spécifique et résulter d'une décision qui a été prise à la suite de l'évaluation préalable approfondie et transparente de l'avantage qu'il y a à ce qu'un organisme public mène des activités commerciales. Cette règle relative à l'accès s'applique à la participation de l'État dans une société anonyme engagée dans des activités commerciales lorsque l'entreprise est placée sous le contrôle de l'État⁵⁶. L'intérêt général (et non pas seulement la génération d'un revenu) au moyen de l'activité doit surpasser toutes les conséquences négatives éventuelles qu'elle peut avoir pour les prestataires privés. Les entreprises privées qui le souhaitent peuvent participer à cette évaluation avant que l'organisme décide de s'engager dans des activités commerciales, et introduire un recours administratif lorsqu'elles estiment la décision non fondée. La décision doit être réexaminée tous les cinq ans⁵⁷. Un organisme consultatif spécialisé dont les avis n'ont pas force exécutoire, la Commission d'évaluation des activités commerciales de l'État, sera chargée de mener cette analyse et de rendre des décisions. La Commission peut aussi fournir aux entités privées des avis qui pourront être pris en compte dans le cadre d'une procédure de plainte relevant du droit administratif, et agir en qualité de témoin expert.
- Les règles applicables au **comportement** des organismes publics et des organismes ayant des droits exclusifs et spéciaux sur le marché visent à empêcher la concurrence déloyale. Les activités rattachées à l'action des pouvoirs publics et les activités de production doivent être séparées et les domaines d'action des pouvoirs publics ne doivent pas privilégier des secteurs de la production. Les règles spécifiques en matière de comportement disposent que tous les coûts attribuables à l'activité commerciale doivent être inclus dans le prix du bien ou du service (pour empêcher les subventions croisées) et énoncent des règles concernant la comptabilisation de ces coûts. Les organismes publics ayant des droits exclusifs et spéciaux ne peuvent pas utiliser les fonds publics qui leur sont consentis à d'autres fins que l'exercice de leurs activités (cela afin d'empêcher que des activités non exclusives ne bénéficient de subventions croisées). Les données confidentielles que possèdent les pouvoirs publics ne peuvent être utilisées dans le cadre des activités commerciales de l'État, non plus que les données non commerciales, sauf si elles sont mises à la disposition de toutes les entités commerciales. Des recours administratifs peuvent être exercés en cas de non application de ces règles étant donné qu'elles concernent les fonctions administratives internes de l'entité publique, l'Autorité néerlandaise de la concurrence appliquant de son côté les règles relatives au comportement. L'Autorité néerlandaise de la concurrence peut rendre une décision d'infraction à l'encontre des organismes publics et pénaliser les organismes ayant des droits exclusifs et spéciaux.

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

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

Australie

La Réforme de la politique nationale de la concurrence mise en œuvre au milieu des années 1990 prévoyait entre autres la formulation de principes de neutralité concurrentielle et l'institution de mécanismes de plainte spéciaux afin d'assurer que les principes soient effectivement appliqués et que les entités privées qui ont été désavantagées par la concurrence déloyale d'une entité publique qui jouissait d'un avantage concurrentiel indu aient la possibilité de parvenir à un règlement. Les principes de neutralité concurrentielle demandent que les grandes entreprises publiques ne bénéficient pas d'avantages concurrentiels nets par rapport à leurs concurrents du secteur privé simplement du fait de la participation de l'État. Par conséquent, les gouvernements se sont engagés à ne pas utiliser leur pouvoir législatif ou fiscal pour avantager leurs propres entreprises au détriment des entreprises du secteur privé. Cette politique était motivée par des considérations d'efficience et d'équité :

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

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

Ces principes ont été élaborés dans les domaines suivants :

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

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

Autres pays

Dans les autres pays, les problèmes de neutralité concurrentielle peuvent être en partie traités dans la mesure où le droit de la concurrence s'applique aux entreprises d'État et où le problème de neutralité est lié à un comportement. L'application du droit de la concurrence est alors restreinte aux cas où les seuils pertinents (position dominante, pouvoir de marché important) sont atteints et, en général, où la preuve d'un comportement d'éviction peut être établie. Les limites imposées à l'aide de l'État par l'UE pourraient également s'appliquer. Les cas de comportements et d'absence structurelle de neutralité concurrentielle qui sont moins préjudiciables (par exemple les exonérations fiscales et réglementaires) incitent souvent les autorités de la concurrence à mener des activités de sensibilisation.

Réduction de la participation de l'État (privatisation)

La Norvège n'a pas vraiment un vaste objectif de privatisation, mais, pendant la période comprise entre 1999 et 2002, a procédé à la privatisation (totale ou partielle) d'environ 19 entreprises, principalement dans le secteur manufacturier, et le Parlement a avalisé la poursuite de la cession des actions d'un petit nombre d'autres entreprises. Il n'a toutefois pas approuvé l'objectif plus global visant à réduire les importantes participations de l'État dans des entreprises norvégiennes et à consolider sa participation dans des secteurs « où la participation peut constituer un moyen d'atteindre des objectifs particuliers et définis, ou constitue un placement judicieux de l'épargne de l'État, compte tenu du rendement et du risque. »⁵⁸ Le Parlement a plutôt chargé le gouvernement de chercher la manière d'améliorer la gestion des entreprises publiques et de stimuler une croissance et une expansion industrielles rentables et durables en Norvège. Plus précisément, le Parlement a demandé qu'il soit procédé à l'évaluation des avantages et des inconvénients potentiels du transfert des participations de l'État à des sociétés holdings ou à des entreprises administratives. Ce dernier point a ravivé le vieux débat sur le contrôle démocratique et la responsabilité constitutionnelle. Comme on l'a vu, le ministre du Commerce et de l'Industrie a créé un comité spécial chargé d'examiner ces questions, qui doit déposer son rapport le 1^{er} mars 2004.

Dans de nombreux pays, la privatisation a souvent été motivée par l'opinion selon laquelle les entreprises privées constituaient un meilleur gage d'efficacité que le maintien de la participation de l'État⁵⁹ et que les pouvoirs publics pourraient récupérer une partie du gain d'efficacité sous la forme d'une capitalisation des produits de la privatisation. Compte tenu de la situation financière solide de l'État norvégien, des considérations d'amélioration budgétaire n'ont pas été mises en avant pour motiver la privatisation. De manière générale, la Norvège a procédé à des privatisations après avoir effectué une évaluation individuelle des entreprises concernées. Les principaux arguments invoqués en faveur de la vente des actions étaient les suivants : gain d'efficacité, souplesse et rapidité de prise de décision accrues, meilleur accès aux marchés de capitaux privés, meilleures possibilités de construction d'alliances et comparaison plus aisée de la valeur de l'entreprise. Ces arguments ont dans de nombreux cas été fournis par les entreprises elles-mêmes. Il importe de noter que les initiatives de privatisation de Telenor et de Statoil sont venues des directeurs généraux de ces entreprises.

Les raisons qui ont justifié le maintien des participations de l'État dans des entreprises peuvent être groupées en quatre grandes catégories :

- ***Politique sectorielle.*** La participation est dans certains cas considérée comme un très bon moyen d'atteindre des objectifs sectoriels spécifiques ; ainsi, le monopole sur les vins et les spiritueux sert à restreindre et à contrôler l'accès à l'alcool. La réglementation de la prestation de services publics par le biais de la participation a également été un argument de taille en faveur de la présence de l'État dans les entreprises d'infrastructure comme Statnett.
- ***Participation norvégienne.*** Le maintien de la participation norvégienne dans des secteurs stratégiques - pétrole, hydroélectricité et finances - est considéré comme important pour l'ensemble de l'activité commerciale au pays. Le maintien de la présence norvégienne dans la région polaire est un exemple à cet égard.
- ***Ressources naturelles.*** Les opinions s'accordent dans l'ensemble sur la nécessité de maintenir un contrôle politique sur l'utilisation et l'extraction des ressources naturelles. Ce contrôle est toutefois de plus en plus assuré par la réglementation et la fiscalité, et la participation directe est devenue moins nécessaire.

- **Emplacement du siège.** La participation de l'État assure que les entreprises établissent leur siège en Norvège, qu'elles y recrutent leur personnel clé et y retirent leurs revenus imposables.

Le poids de ces arguments a évolué avec le temps, par exemple en ce qui concerne le statut de Telenor et de Statoil. Cela reflète le fait que les déterminants clés d'une économie évoluent avec le temps et que le champ de certaines activités peut s'en trouver modifié et mieux convenir au secteur privé. Par exemple, l'essor des marchés de capitaux ou la spécialisation croissante des régimes fiscaux et réglementaires, ou encore le progrès technologique, qui améliore la mesure et la surveillance des résultats, sont tous des éléments qui pourraient plaider en faveur de la privatisation.

On ne manque plus d'études et d'analyses sur les effets concrets de la privatisation. Il est difficile d'observer ces effets séparément de ceux qui sont attribuables dans une plus large mesure à la réforme de la réglementation, étant donné que dans la plupart des cas, la privatisation s'est accompagnée d'une importante transformation réglementaire ou structurelle. On note également une succession complexe de causes et d'effets lorsque la mise en œuvre d'une politique s'étale dans le temps et est attendue par les acteurs. Megginson et Netter (2001), dans une enquête réalisée à partir de 61 études empiriques, constatent que les entreprises privées sont plus efficaces et rentables que les entreprises publiques comparables ; que la privatisation est utile puisque les entreprises cédées deviennent dans presque tous les cas plus efficaces, plus rentables et plus solides financièrement et augmentent leurs dépenses d'investissement en capital ; la plupart des études observent une baisse de l'emploi à la suite d'une privatisation, sauf lorsque les ventes augmentent de façon notable ; enfin, la privatisation contribue à développer et à renforcer les marchés de capitaux et, par conséquent, à améliorer l'environnement commercial général. De nombreux travaux sur ces questions sont rassemblés dans le document OCDE (2000)⁶⁰, qui aborde notamment les points suivants :

- La privatisation induit une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et, dans certains cas, de la productivité totale des facteurs.
- Les consommateurs récupèrent une partie de ces gains sous forme de prix réels plus bas⁶¹, et plus encore en situation de concurrence. La réglementation des monopoles à la suite d'une privatisation donne de moins bons résultats que la concurrence – il est difficile de réglementer.
- La qualité et la gamme des services sont souvent améliorées, passant souvent au-delà des niveaux réglementaires minimums fixés par l'État – tel n'est pas le cas lorsque la réforme échoue parce qu'elle a été élaborée de manière fragmentaire, incomplète ou insuffisamment rigoureuse.
- La privatisation apporte une contribution positive importante aux finances publiques – les gains que réalisent les entités avant leur privatisation sont généralement inférieurs à ceux que l'État consacre à la sa dette. Les investisseurs du secteur privé tiennent compte du fait qu'une gestion davantage axée sur des principes commerciaux peut améliorer l'efficacité et, partant, faire augmenter les profits, et ces gains d'efficacité sont en partie capitalisés dans le prix de la privatisation. En outre, l'État récupère une partie de l'éventuel gain d'efficacité dans les impôts qu'il perçoit sur la hausse des profits de l'entreprise privatisée.

Il est difficile d'établir si c'est la privatisation ou la concurrence qui contribue le plus à l'amélioration du rendement et cette question n'est pas traitée ici. Il est raisonnable de supposer qu'il y a un effet cumulatif, autrement dit qu'il est plus efficace de procéder simultanément à la libéralisation et à la privatisation que de privatiser une entreprise en lui permettant de continuer d'exercer un pouvoir de marché ou de maintenir la participation de l'État dans un secteur libéralisé. On serait fondé à supposer que la privatisation est plus efficace, compte tenu des défis additionnels que pose la gouvernance des entreprises menant des activités commerciales tout en continuant d'appartenir à l'État.

Les autorités norvégiennes poursuivent l'évaluation des différentes entreprises d'État afin de déterminer si la stratégie de participation reste valable et, dans l'affirmative, s'il est possible de gérer cette participation par le biais d'autres mécanismes, par exemple par des règlements, des incitations financières ou, entre autres, par le biais d'accords contractuels. Le gouvernement a fait savoir qu'il avait l'intention de soumettre de nouveau au Parlement des propositions spécifiques de privatisation. Il a toutefois indiqué que même après la réduction des participations de l'État, celles-ci devraient rester considérables, d'où l'importance qu'il y a à continuer d'améliorer les mécanismes de gouvernance d'entreprise.

Compte tenu de la situation financière solide de l'État et de la faiblesse relative du marché des capitaux privés en Norvège, on peut s'attendre à ce que les initiatives de réduction des participations de l'État, si elles sont approuvées par le Parlement, demanderont du temps. Reconnaisant ce fait, le gouvernement :

« (...) estime que les modifications apportées aux participations de l'État doivent intervenir de manière à maintenir la valeur des actions des entreprises concernées tout en contribuant à leur développement réel. Cela signifie entre autres que le moment, la méthode et la réalisation d'une réduction de participation doivent être soigneusement planifiés (...). »⁶²

Le Parlement n'approuve pas sans réserve la réduction de la participation de l'État. Cependant, des propositions spécifiques de privatisation ont été adoptées. Au mois de décembre, le Parlement a donné au gouvernement le mandat de réduire la participation de l'État dans Telenor AS et de vendre SND Invest AS, et plus récemment, l'a autorisé à vendre le reste des actions détenues par l'État dans Raufoss ASA et NOAH Holding AS.

Synthèse et moyens d'action envisageables

Les forces qui ont poussé à la réforme de la réglementation ont été moins marquées en Norvège qu'ailleurs en raison de la situation financière solide de l'État et des niveaux élevés de l'emploi. La déréglementation et la libéralisation des marchés ainsi que la restructuration concomitante des entités publiques à vocation commerciale ont cependant toutes été entreprises dans le but d'améliorer l'efficacité et la souplesse, de séparer les entités de réglementation et les prestataires de services, et d'accroître le choix offert aux utilisateurs et la satisfaction des besoins des citoyens.

L'introduction de mécanismes de marchés dans les services publics a mis les entreprises de services en concurrence avec des prestataires privés dans de nombreux secteurs du marché et il est devenu de plus en plus important de résoudre les problèmes de neutralité concurrentielle, de gouvernance et de séparation des activités de régulateur/de prestataire de services publics et de propriétaire de l'État, ce afin de maintenir sa légitimité dans l'exercice de ses différents rôles. **Le gouvernement a clairement reconnu les difficultés posées par ces problèmes et a pris un certain nombre de mesures pour résoudre les conflits potentiels.** Des possibilités d'action pour l'avenir sont envisageables :

- La grande variété de formes de participation de l'État et de cadres de réglementation ne contribuent pas à la transparence des modes de fonctionnement de l'État dans ses activités de propriétaire/de régulateur. **Il pourrait être envisagé de simplifier les formes de participation en réduisant le nombre de variantes.**
- Une approche possible consisterait à transformer toutes les entreprises d'État en concurrence avec des opérateurs privés en sociétés anonymes. Cette forme d'organisation oblige l'État, en tant que propriétaire, à définir clairement les objectifs de l'entité.

- Les problèmes les plus flagrants de neutralité concurrentielle se sont posés dans le cas des entreprises publiques, en raison des garanties et des prêts spéciaux qui leur ont été accordés par le passé. La loi qui régit ces entreprises a été amendée afin de corriger cette distorsion. **Il serait possible d'envisager de ne plus avoir recours à cette forme d'organisation.**
- **On pourrait également envisager de définir le cadre d'une politique explicite de neutralité concurrentielle afin de remédier aux problèmes de concurrence qui sont dus au mode de gestion ainsi qu'à la conduite d'activités dans des secteurs non fondés sur le marché.** L'absence de cadre à cet égard peut engendrer un excès de confiance dans la réglementation des entreprises publiques actives sur des marchés où la concurrence est inexistante, étant donné que cette réglementation ne s'attache pas aux effets anticoncurrentiels du marché lui-même. Un dispositif de neutralité concurrentielle faciliterait l'entrée de nouveaux concurrents sur les marchés.
- La séparation des activités de régulateur et de propriétaire de l'État est essentielle à la réussite de la réforme, sans quoi les nouveaux entrants risquent à la limite d'estimer que la réglementation ne respecte pas la neutralité concurrentielle et protège l'opérateur public. En Norvège, on a observé une tendance marquée à séparer les responsabilités de propriétaire et de régulateur de l'État en transférant les responsabilités de propriétaire au ministère du Commerce et de l'Industrie et en s'efforçant de conférer une autonomie accrue aux organismes de surveillance. Les ministères sectoriels ont toutefois conservé leurs responsabilités de propriétaire à l'égard des grandes entreprises réputées avoir d'importants objectifs d'action au plan sectoriel. C'est en particulier pour ces entreprises qu'il importe de séparer les rôles de propriétaire et de régulateur. **Il faudrait envisager de transférer également les responsabilités de propriétaire qu'assume l'État à l'égard des entreprises considérées comme importantes du point de vue d'une politique sectorielle. Cela pourrait aussi contribuer à accroître l'uniformisation des bonnes pratiques en matière de gouvernance.**

Comme dans de nombreux autres pays, on note un paradoxe intéressant dans l'approche retenue par la Norvège pour mener cette réforme. L'exploitation commerciale a connu une progression pratiquement sans faille et des efforts considérables ont été entrepris pour garantir la bonne gouvernance – la politique qui s'y rattache est très détaillée. Cependant, la prochaine et dernière étape du processus d'exploitation commerciale n'a pas été engagée à partir d'un cadre conceptuel solide et reconnu. La privatisation a été menée de manière attentive, souvent à la demande même des entreprises intéressées, en différentes étapes et au cas par cas compte tenu du contexte du moment. Les privatisations ont été plus nombreuses dans les secteurs purement commerciaux exempts d'éléments n'ayant pas une dimension importante liée à l'intérêt général.

Le gouvernement est favorable à la réduction de la participation de l'État pour des raisons d'efficacité, et a tenté d'engager un débat sur les limites qu'il faudrait établir en la matière. En raison de la solide situation des finances publiques, le Parlement n'a pas jugé opportun d'instituer une politique globale de réduction de la participation de l'État. L'accent a plutôt été mis sur le moyen d'améliorer cette présence, non pas nécessairement en misant sur une bonne gouvernance, mais en encourageant la participation plus directe et plus active de l'État à l'essor industriel dans des secteurs stratégiques. **Une évolution dans le sens d'une politique industrielle interventionniste serait préjudiciable aux réformes engagées au cours des deux dernières décennies, et exacerberait les tensions relatives à la gestion et à la neutralité concurrentielle.**

- **Il serait souhaitable de donner plus d'ampleur au processus de privatisation, étant donné que les participations importantes de l'État dans les entreprises et l'industrie, même lorsque les principes de gestion et de neutralité concurrentielle sont appliqués de façon optimale, peuvent néanmoins faire supposer qu'une intervention de l'État est possible, et que cela risque d'avoir un effet dissuasif sur les nouveaux concurrents.**

1.2. Aviation civile

1.2.1. Introduction

Dans les pays de l'OCDE, les industries de services publics dont l'État était par le passé le propriétaire et le régulateur ont été transformées par des réformes qui ont fondamentalement modifié les modalités de leur régulation. Au cours de la dernière décennie, le secteur de l'*aviation civile* norvégienne a connu des évolutions considérables ayant trait à l'accès au marché, aux structures de la participation et à l'organisation des instances de réglementation.

En plus de réguler l'ensemble de l'aviation civile, l'État norvégien détient la majorité des aéroports du pays et est l'actionnaire majoritaire de la principale compagnie aérienne nationale, en position dominante sur le marché. L'État a en outre contracté de nombreuses obligations de service public afin d'assurer la disponibilité des services de transport aérien à l'échelle du pays. Dans le même temps, des initiatives ont été menées afin d'améliorer l'efficacité par le biais de la gestion commerciale et de la concurrence dans les aéroports régionaux et en ce qui concerne la prestation des services de transport aérien régional.

Les liaisons aériennes intérieures norvégiennes sont parmi les plus fréquentées d'Europe. Les Norvégiens sont de loin les Européens qui prennent le plus souvent l'avion chaque année. Cela s'explique par la dispersion de la population sur le territoire, par les caractéristiques géographiques et topographiques du pays et aussi par la rigueur du climat et par la difficulté que pose le transport routier. Par exemple, le vol Stavanger-Oslo dure 45 minutes, alors que le trajet en train ou en voiture dure plus de 8 ½ heures. En 2000, 48,6 % du nombre total de passagers aériens, soit environ 10,5 millions de passagers, ont emprunté les routes intérieures⁶³. L'extrême concentration du secteur du transport aérien intérieur est devenue préoccupante, et le gouvernement et l'Autorité de la concurrence ont pris des mesures pour améliorer le climat concurrentiel.

Réforme du cadre réglementaire

Le cadre réglementaire de l'aviation civile est établi dans la *Loi sur le transport aérien* du 11 juin 1993 et les règlements afférents, en particulier le Règlement n° 691 du 15 juillet 1994. L'Administration de l'aviation civile (*Luffartstilsynet*) est un organisme de réglementation autonome placé auprès du ministère des Transports et des Communications, et chargé de veiller à la sécurité du transport aérien, au contrôle de la qualité de l'équipement et à l'émission de licences aux aéroports, aux compagnies aériennes, aux pilotes et aux équipages.

Pendant les années 1990, le marché du transport aérien intérieur, dont le fonctionnement reposait jusque-là sur l'exercice de droits exclusifs, est devenu un marché à concurrence réglementée. Jusqu'en 1992, le marché européen du transport aérien était régi par des accords bilatéraux. Dès 1993, dans une certaine mesure, puis de façon plus étendue en 1994, lors de l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'EEE, la déréglementation progressive du marché communautaire interne et les règlements de la CE adoptés pour favoriser cette déréglementation ont été introduits sur le marché aérien norvégien. Jusqu'en octobre 1998, à l'occasion de l'ouverture de l'aéroport d'Oslo, des contraintes de créneaux avaient limité le nombre de services ouverts à la concurrence.

L'attribution des créneaux est régie par le Règlement (CEE) n° 95/93 du Conseil. Il n'y a pas, sur le marché du transport aérien intérieur, de problèmes liés au nombre de créneaux disponibles qui concourent à limiter l'entrée de nouveaux arrivants, bien que l'on estime nécessaire de réglementer la capacité de l'aéroport Sola de Stavanger et de celui d'Oslo. L'aéroport d'Oslo est en outre qualifié d'aéroport coordonné. Le système d'attribution des créneaux favorise cependant les transporteurs en place qui bénéficient de droits acquis à cet égard.

Jusqu'en 2000, une entreprise administrative, Luftfartsverket, assurait les fonctions de réglementation, de gestion aéroportuaire et de contrôle de la circulation aérienne. Le 1^{er} janvier 2000, les fonctions de réglementation ont été séparées et confiées à un organisme public, l'Administration de l'aviation civile. Luftfartsverket⁶⁴ a continué d'assurer la gestion aéroportuaire et les services de contrôle de la circulation aérienne en tant qu'entreprise administrative jusqu'au 1^{er} janvier 2003, date à laquelle elle a été transformée en société à responsabilité limitée détenue à 100 % par l'État, Avinor AS. Cette transformation est considérée comme un moyen d'étendre l'exploitation commerciale des services et de la gestion aéroportuaires tout en maintenant la participation de l'État.

La participation de l'État dans les aéroports est administrée par Avinor AS, une société à responsabilité limitée détenue à 100 % par l'État et créée le 1^{er} janvier 2003. Le ministère des Transports et des Communications en est le propriétaire. Avinor possède et exploite 45 des 53 aéroports du pays, dont 14 conjointement avec les forces armées. Dix-sept de ces aéroports sont des aéroports principaux et 28 des aéroports régionaux⁶⁵. Avinor est également chargée des services de contrôle de la circulation aérienne en Norvège. Elle est largement autofinancée, mais reçoit de l'État des paiements de transfert annuels destinés à absorber les déficits d'exploitation des aéroports régionaux. Les paiements de transfert effectués pour 2003 s'établissent à 250 millions de NOK pour les 27 aéroports⁶⁶. En gros, les trois quarts des recettes d'Avinor proviennent des redevances aéroportuaires, dont le plafond est fixé annuellement par le ministère des Transports et des Communications. Les autres sources principales de revenu sont fondées sur le marché et la propriété, les tarifs des utilisateurs des compagnies aériennes et d'autres recettes commerciales provenant des services aéroportuaires et de la vente de services aux aéroports qui n'appartiennent pas à l'État. Les paiements de transfert versés après la transformation en société à responsabilité limitée visent à compenser entièrement les déficits d'exploitation imputables aux aéroports régionaux, qui n'étaient que partiellement couverts avant la transformation.

Avinor fonctionne comme un réseau et ses résultats économiques devraient être optimisés grâce aux structures de gestion centralisée et aux économies d'échelle. Seulement six aéroports sur 45 sont rentables⁶⁷. Les redevances sont réparties uniformément à l'échelle du pays en fonction du poids et des passagers. Comme la structure des coûts varie sur le réseau, la structure tarifaire uniforme suppose une péréquation tarifaire entre les régions et les compagnies aériennes. Avinor possède deux filiales à 100 % qui sont aussi des sociétés anonymes : Oslo Lufthavn AS (*Oslo Airport Gardermoen*) et Luftfartsverkets Parkeringsanlegg AS, qui finance et construit des infrastructures de stationnement dans les aéroports norvégiens.

L'aéroport d'Oslo, en tant que société distincte, ne faisait pas partie du réseau de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports. Autrement dit, ses gains n'ont pas servi à soutenir l'activité déficitaire des autres aéroports du réseau de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports. La création de la société à responsabilité limitée Avinor a modifié la relation avec l'aéroport d'Oslo. L'aéroport d'Oslo peut maintenant être considéré comme faisant partie de la société Avinor, et les correspondances au départ de l'aéroport d'Oslo à destination d'un aéroport du réseau Avinor ne sont par exemple pas imposables. La possibilité d'une coordination économique accrue entre l'aéroport d'Oslo et le réseau Avinor était l'un des motifs de la transformation de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports en société anonyme. Lorsqu'il a annoncé cette décision, le ministre des Transports et des Communications a indiqué :

« La transformation de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports, une entreprise administrative, en société anonyme détenue à 100 % par l'État, lui confèrera une responsabilité économique mieux définie et une plus grande souplesse. Parallèlement, la Direction de la circulation aérienne et des aéroports pourra plus facilement reprendre les prêts et à coordonner ses activités avec celles de la filiale Oslo Lufthavn AS (...) »⁶⁸.

La Norvège, la Suède et le Danemark détiennent conjointement 50 % des actions de la compagnie aérienne SAS (Scandinavian Airline System AB). L'État norvégien détient une participation de 14.3 %, soit 1/7 des actions. En 2001, les responsabilités de propriétaire ont été transférées du ministère des Transports et des Communications au ministère du Commerce et de l'Industrie dans le but d'éviter les éventuels conflits d'intérêt entre les rôles de propriétaire et de régulateur. Du fait qu'ils sont conjointement propriétaires, la Norvège, la Suède et le Danemark une politique commune en matière de transport aérien.

Aéroports régionaux

Le système d'aéroports régionaux de la Norvège est constitué de 27 aéroports appartenant à Avinor. Dans les parties les plus reculées du pays, le transport aérien joue un rôle vital puisqu'il permet aux citoyens d'avoir accès aux équipements éducatifs et médicaux, et constitue un mode important de transport du fret et du courrier. Ces services sont principalement assurés par des opérateurs en vertu d'une obligation de service public. Le réseau d'aéroports régionaux est relativement dense, en particulier le long des côtes occidentale et septentrionale, et 23 des aéroports du pays sont situés au nord du Cercle arctique. Les aéroports régionaux ont principalement été construits entre 1968 et 1986 afin de desservir les collectivités ayant un faible accès au transport de surface. La plupart des aéroports, conçus pour les avions à décollage et atterrissage courts, sont construits sur terrain « difficile ». A de rares exceptions près, la longueur moyenne des pistes est d'environ 800 mètres.

Les aéroports régionaux étaient initialement détenus et exploités par les municipalités. En 1998, l'État, représenté par la Direction de la circulation aérienne et des aéroports, aujourd'hui Avinor, en est devenu propriétaire. Le changement de politique a été induit par des préoccupations de sécurité. Le changement de propriétaire a fait que le capital pouvait être préaffecté à l'allongement des pistes et à la mise à disposition d'aides à la navigation plus perfectionnées dans les aéroports périphériques⁶⁹.

Comme dans de nombreux pays de l'OCDE, la question de la privatisation des aéroports n'a pas été soulevée en Norvège. Cependant, la transformation de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports en société anonyme équivaut à reconnaître implicitement que la gestion et l'exploitation de type privé peuvent contribuer à accroître l'efficacité et l'innovation. Il convient de souligner que l'un des aéroports autonomes privés qui fonctionne à profit est celui de Torp (Sandefjord Lufthavn) – situé à environ 1 ½ heure d'Oslo en voiture – non loin de Skien et de Porsgrunn. L'aéroport de Torp, qui est détenu conjointement par deux municipalités, une province, et un groupe d'investisseurs privés, est demeuré à l'extérieur du réseau d'Avinor, mais fonctionne avec une licence du ministère des Transports et des Communications. L'aéroport achète des services de contrôle de la circulation aérienne auprès d'Avinor. Il est aujourd'hui le deuxième aéroport en importance pour les vols internationaux directs à destination de Londres, Glasgow, Amsterdam, Copenhague, Francfort et Stockholm. Plus d'un million de passagers transitent par Torp chaque année ; environ la moitié emprunte des vols internationaux dont un grand nombre sont à bas tarifs.

Certains aéroports qui desservent les grandes villes (Stavanger, Bergen, Kristiansand) et qui sont bénéficiaires ont exprimé le souhait de sortir du réseau Avinor et de se doter d'une structure de participation similaire à celle de l'aéroport de Torp. Ils n'ont toutefois pas obtenu l'assentiment du gouvernement ni du Parlement. En ce qui concerne la décision de transformer la Direction de la circulation aérienne et des aéroports, le ministre des Transports et des Communications avait indiqué expressément

que la privatisation totale ou partielle de ses principales activités ne pourrait se faire sans l'autorisation préalable du ministre⁷⁰. Lors du débat du Parlement qui a débouché sur cette décision, on s'est largement accordé à penser que les aéroports ne devaient pas être séparés. Il faudrait toutefois introduire une plus grande souplesse afin de permettre aux aéroports rentables d'affecter une partie de leurs gains à des travaux de rénovation et d'agrandissement⁷¹.

Dans le cadre du processus de soumissions de 2002 relatif à l'obligation de service public (voir la section qui traite des services de transport aérien régional), on a effectué une analyse coûts-avantages à grande échelle de dix aéroports régionaux, et notamment des conditions et possibilités de réalisation de travaux d'agrandissement⁷². De nombreux aéroports sont situés sur un emplacement (terrain) qui ne permet pas tellement d'envisager un agrandissement à grande échelle. Étant donné que la construction d'avions à décollage et à atterrissage courts a cessé et compte tenu des possibilités limitées d'agrandissement des installations aéroportuaires, on ne sait pas bien ce qui adviendra d'un certain nombre d'aéroports régionaux, en particulier lorsque les autorités du transport aérien émettront de nouvelles exigences en matière de sécurité.

L'analyse de l'avantage net retiré pour la société a conclu qu'il était manifeste que cinq aéroports régionaux n'étaient pas rentables, et fort probable que les cinq autres ne le soient pas. Le gouvernement a ensuite proposé d'interrompre les services fournis en vertu d'une obligation de service public dans trois aéroports régionaux. Le Parlement s'est opposé à la fermeture de ces trois aéroports et a donné instruction au gouvernement de ne pas envisager d'autres fermetures sans mener de vastes consultations auprès de toutes les parties concernées.

Services aériens régionaux

Initialement, Widerøe (une filiale de SAS) était le monopole détenteur d'une licence de services aériens régionaux et recevait une subvention de l'État pour assurer un service dont le prix et la qualité étaient réglementés. Étant donné que les aéroports régionaux étaient conçus pour des avions à décollage et à atterrissage courts, Widerøe avait acquis un avion spécial – un appareil Dash de Havilland (à turbopropellers de forte poussée non standard) pour pouvoir fonctionner sur ces aéroports conformément au niveau de qualité exigé pour des vols d'une capacité de 30 sièges.

Selon la réglementation de l'UE⁷³, que la Norvège est tenue de mettre en œuvre en vertu de l'Accord sur l'EEE, les liaisons soumises à une obligation de service public doivent être concédées par appels d'offres concurrentiels pour des périodes de trois ans. L'obligation de service public fixe des normes en matière de service pour chaque liaison⁷⁴. Ces normes ont été modifiées dans une certaine mesure après le premier appel d'offres, pour renforcer la concurrence. Si la concurrence se révèle trop faible, des négociations subséquentes avec d'autres prestataires potentiels pourraient se tenir. Lorsqu'a été introduite la mise aux enchères des services soumis à une obligation de service public par le biais du règlement n° 256 du 15 avril 1994, la société Widerøe était en situation de monopole.

Lors du premier appel d'offres lancé en 1996 pour la période comprise entre 1997 et 2000, la société Widerøe a remporté toutes les concessions. Lors de l'appel d'offres pour la période comprise entre 2000 et 2003, elle a pu renouveler la plupart de ses concessions, sauf pour des liaisons sur la côte occidentale, qui ont été attribuées à Coast Air. La première enchère a réduit considérablement les subventions versées par l'État dans le cadre de l'ancien système à titulaire de licence unique, et la seconde a provoqué une forte augmentation des prix. Selon des allégations rapportées dans les médias, la société Widerøe a présenté des soumissions sélectives en proposant des bas prix sur des liaisons potentiellement concurrentielles et des prix plus élevés sur des liaisons sur lesquelles elle détient un monopole compte tenu des spécifications relatives à la qualité. Cette situation ne pose pas de problème pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un comportement d'éviction induit par la péréquation tarifaire.

Un nouvel appel d'offres a été lancé en mai 2002, à la suite duquel sept transporteurs aériens, dont un danois et un suédois, ont présenté des soumissions concernant 15 liaisons – couvrant 29 aéroports, dont cinq étaient situés en Norvège. Aucun transporteur n'a présenté de soumission pour la totalité des liaisons. Sur quatre liaisons, la compagnie aérienne Widerøe était la seule à offrir des services réguliers. Sur d'autres liaisons, entre deux et cinq compagnies aériennes étaient en concurrence. Les deux principaux transporteurs aériens intérieurs, SAS et Braathens, n'ont pas participé à l'appel d'offres. La compagnie Widerøe a remporté la soumission sur neuf des 15 liaisons et recevra donc plus de 80 % du financement public accordé pour la période, soit 1.1 milliard de NOK.

Le système d'obligation de service public n'est pas affecté par la transformation de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports en société anonyme.

Services commerciaux intérieurs

Le marché intérieur du transport aérien a changé considérablement depuis 1990⁷⁵. Le marché norvégien du transport aérien a été réglementé jusqu'en 1993 par le biais de droits de trafic accordés par le gouvernement et par la réglementation des prix. Dans ce système, deux compagnies aériennes, SAS et Braathens, exploitaient dans les principaux aéroports deux réseaux non subventionnés qui ne se recoupaient pratiquement pas, alors que le transporteur Widerøe fonctionnait sur un réseau d'aéroports régionaux partiellement financé par une subvention de l'État. Le marché a été déréglementé en 1993-1994 à la suite de l'adoption d'un troisième « paquet » de mesures pour la libéralisation du transport aérien dans l'UE. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'UE, la Norvège a adopté les règlements de l'UE concernant l'aviation civile dans le cadre de l'Accord sur l'Espace économique européen. Il en est résulté qu'entre 1994 et 1997, le système des droits de trafic accordés par le gouvernement a progressivement fait place au libre accès, pour tous les transporteurs aériens de l'EEE, à toutes les routes à l'intérieur de l'EEE, conformément au Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil.

Lors de l'ouverture du marché, en 1994, les deux compagnies aériennes ont cherché à augmenter leur capacité en étendant leurs activités sur les liaisons de leur rivale. Cette lutte s'est poursuivie jusqu'en 1998, alors que le nouvel aéroport d'Oslo, Gardermoen, a augmenté la capacité jusque-là restreinte de la région d'Oslo. Color Air, une compagnie aérienne à bas tarifs, est entrée sur le marché en 1998 et les deux opérateurs historiques ont réagi en augmentant leur capacité et en baissant leurs prix. Moins d'un an plus tard, Color Air cessait ses activités. Après le quatrième trimestre 1999, les prix des vols intérieurs avaient augmenté de près de 50 %⁷⁶. SAS et Braathens ont mis du temps à réduire leur capacité. En 2000, Braathens, qui était le plus gros transporteur sur le marché norvégien des vols intérieurs en termes de passagers transportés, a éprouvé des difficultés financières et a été repris par SAS. Depuis cette fusion, SAS a réduit sa capacité de 15 % en sièges/km et de 20 % en nombre de vols, et ce dès la première année⁷⁷. Pendant la même période, toutefois, les prix ont également connu une baisse à peu près équivalente en pourcentage, en partie en raison de la suppression de la surtaxe sur les voyageurs aériens le 1^{er} avril 2002⁷⁸.

Le marché intérieur norvégien est très concentré, en particulier depuis la reprise de Braathens AS par SAS à l'automne 2002⁷⁹. Bien que quatre compagnies aériennes – SAS, Braathens, Widerøe et Norwegian Air Shuttle – fournissent en apparence la majeure partie des services intérieurs, SAS contrôle Braathens (à 100 %) et Widerøe (à 96.4 %), et détient dans la pratique une part de marché totale d'environ 91 %. La concurrence ne règne que sur certaines liaisons et la part de marché totale de NAS est d'environ 5 %.

L'entrée de NAS sur le marché commercial intérieur, le 1^{er} septembre 2002, a réintroduit la concurrence, quoiqu'à un faible degré. NAS a commencé par offrir six vols quotidiens entre l'aéroport d'Oslo (Gardermoen), Bergen et Trondheim, et deux vols quotidiens entre Oslo et Tromsø. La semaine suivante, six vols quotidiens (aller-retour) entre Oslo et Stavanger étaient inaugurés. Pendant la période de

six mois comprise entre octobre 2002 et mars 2003, NAS a transporté 446 000 passagers. Le nombre total de passagers sur les liaisons intérieures et internationales (vols réguliers, sans correspondance) déclaré par AVINOR pour la même période s'établit autour de 8.6 millions⁸⁰.

L'entrée de NAS était subordonnée à la suppression des programmes grands voyageurs offerts sur les liaisons intérieures après le 1^{er} août 2002. (Voir l'encadré 5) Cette suppression s'applique aux gains de points uniquement, mais sur toutes les liaisons intérieures et non seulement sur celles qui sont concurrentielles⁸¹. Les points gagnés sur les vols internationaux peuvent être échangés contre des vols intérieurs, comme les points gagnés avant la suppression des programmes grands voyageurs sur les vols intérieurs.

Encadré 5. Programmes grands voyageurs

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

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

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

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

En considération du rapport des autorités de la concurrence des pays nordiques, les autorités de la concurrence de la Commission européenne ont engagé des efforts de coopération à l'échelle de l'Europe afin de lutter contre les problèmes de concurrence dans le secteur du transport aérien.

Assurer la concurrence

L'Autorité norvégienne de la concurrence, qui a déjà demandé au ministère des Transports et des Communications, en 1998, de modifier le système de péréquation tarifaire entre les aéroports⁸², a récemment indiqué, dans le cadre d'un processus de consultation (octobre 2002) qu'étant donné que tous les aéroports conventionnels sauf un sont détenus et exploités par la même entité, Avinor AS, et que cette entité doit couvrir entièrement ses coûts, la tarification de type Ramsey peut être considérée comme une solution efficiente du point de vue économique. Cela vaut toutefois à certaines conditions, à savoir : diminution des redevances dans les aéroports ayant un faible taux d'utilisation de capacité et, par conséquent, des coûts marginaux plus bas par passager, tarification différenciée en fonction du trafic de pointe, réduction des redevances des transporteurs ayant de faibles exigences relatives aux infrastructures aéroportuaires ou les utilisant peu et redevances partiellement proportionnelles au tarif payé par les passagers. L'Autorité norvégienne de la concurrence conclut qu'il est efficient du point de vue économique de laisser les aéroports les plus fréquentés et les plus rentables subventionner ceux qui le sont moins⁸³.

Un système de réseau d'aéroports comporte des avantages tenant aux économies d'échelle et à la coordination des services, mais il est difficile de fournir les incitations nécessaires pour générer les gains d'efficacité potentiels lorsque des subventions externes sont introduites dans le système. Avinor devrait être en mesure d'accroître les revenus et de réduire les coûts dans les principaux aéroports, où elle ne reçoit pas de subvention pour ses activités. La subvention dont bénéficient les aéroports régionaux administrés par Avinor prend maintenant la forme d'achat de services aéroportuaires. Cela rehaussera la transparence des coûts associés au maintien de ces services.

Le degré de concurrence qui existe sur les liaisons régionales permet de diminuer les subventions accordées à chacune de ces liaisons. Dans les régions où il n'y a pas de concurrence, les subventions demeurent élevées. Il est difficile de maintenir la concurrence dans le temps, étant donné que ceux qui remportent les appels d'offres ont tendance à cesser leurs activités. Des enchères mieux conçues – par exemple en constituant des lots plus petits – sur des vols de petite capacité (moins de 30 sièges) plus fréquents ont attiré de nouveaux entrants⁸⁴.

La durée (3 ans) des liaisons assurées en vertu d'une obligation de service public est déterminée par le Règlement du Conseil de l'UE n°2 408/92. Compte tenu des investissements à grande échelle nécessaires pour l'exploitation des liaisons régionales, une période contractuelle de trois ans est trop courte pour établir une base solide sur le marché. L'extension de la période contractuelle devrait favoriser le renforcement de la concurrence et faire diminuer le nombre de demandes de compensation

Les évolutions qui ont marqué le marché norvégien du transport aérien intérieur ont placé SAS dans une situation de quasi-monopole. Le gouvernement a pris un certain nombre d'initiatives louables pour faciliter l'accès de nouveaux concurrents, en particulier :

- la suppression des programmes grands voyageurs pour les vols intérieurs (en vigueur le 1er août 2002)
- l'élimination de la surtaxe sur les passagers (1er avril 2002)
- la conclusion d'un accord entre le gouvernement et NAS entré en vigueur le 1er septembre 2002
- la réduction de 90 % des surtaxes sur les vols internationaux dans six aéroports⁸⁵.

Il est fort probable que d'autres mesures s'imposeront malgré tout pour réinstaurer un marché du transport aérien intérieur concurrentiel en Norvège. Les autorités de la concurrence des pays nordiques ont identifié un certain nombre d'autres domaines qui sont susceptibles d'affecter le caractère concurrentiel du marché du transport aérien intérieur :

- **Programmes de remises pour les entreprises.** Les programmes de remises offerts aux entreprises sont des accords dans le cadre desquels les gros clients des compagnies aériennes ont négocié des tarifs (nets) plus bas sur la totalité ou certaines parties d'un réseau. Il n'est pas rare que des remises de 30 à 50 % soient consenties sur les billets en classe affaires. Ces programmes peuvent entraîner des effets de blocage non négligeables. Les gros transporteurs en retirent un avantage intrinsèque comparativement aux petits transporteurs. Les plus grandes entreprises norvégiennes, comme Telenor, Norsk Hydro et Statoil, ont adhéré à des programmes de remises de ce type. Statoil aurait conclu avec SAS un accord de trois ans (avec possibilité de prolongation de trois ans) prenant effet le 1er février 2003, évalué à environ 500 000 NOK par année et totalisant 3 milliards de NOK⁸⁶. Par comparaison, le contrat conclu par le gouvernement norvégien avec NAS porte sur une valeur estimée entre 250 et 300 millions de NOK par année⁸⁷.
- **Accords avec des agents de voyages.** Ces accords incitent parfois les agents de voyages à concentrer leurs ventes sur une ou plusieurs compagnies aériennes. Ils peuvent être anticoncurrentiels et contraires aux principes établis par la Commission européenne.

En novembre 2001, le ministre du Travail et de l'Administration publique a demandé à l'Autorité de la concurrence d'examiner ces questions⁸⁸.

- **Services d'escale.** Actuellement, un accès minimum aux services d'escale est assuré par la Directive 96/97CE du Conseil dans tous les aéroports qui accueillent au moins deux millions de passagers par année. La directive fixe une norme en vertu de laquelle dans ces aéroports le nombre de prestataires tiers ne doit pas être inférieur à trois, dont l'un peut être contrôlé par la compagnie aérienne en place. L'accès à l'assistance en escale peut donc constituer un obstacle à l'entrée.
- **Taxe sur la valeur ajoutée.** L'imposition des services d'assistance et de restauration en escale, par exemple au moyen de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la production, sans que soit autorisée la déduction de la TVA sur les moyens de production, peut aussi constituer un obstacle à l'entrée. Les gros transporteurs qui assurent eux-mêmes les services d'escale obtiennent par conséquent un avantage concurrentiel par rapport aux petits concurrents, pour lesquels il ne serait pas rentable de mettre en place leurs propres services d'escale dans chaque aéroport. Ces derniers sont donc obligés de se procurer ces services sur le marché, souvent auprès de leur principal concurrent, moyennant un prix majoré de 24 %. Les entreprises indépendantes de services d'escale ne peuvent concurrencer avec les services offerts par les grandes compagnies aériennes et devront peut-être cesser leurs activités. L'Autorité norvégienne de la concurrence a préconisé une modification du régime de TVA pour assurer que tous les acteurs soient sur un pied d'égalité. La question est actuellement examinée par le ministère des Finances⁸⁹.

Il convient de se demander si les autorités nationales de la concurrence ont suffisamment de pouvoir pour intervenir dans les affaires d'abus de position dominante, par exemple par le recours à la pratique de prix d'éviction. Le Règlement (CEE) n° 2408/92 qui garantit l'accès gratuit aux transporteurs aériens de l'EEE pourrait être interprété comme interdisant l'intervention en cas de capacité excessive. De même, on peut se demander si le Règlement (CEE) n° 2409/92 sur les tarifs autorise l'intervention dans les affaires de prix d'éviction⁹⁰.

SAS a fait appel auprès du ministère du Travail et de l'Administration publique de la suppression des programmes grands voyageurs sur le marché intérieur. Son appel a été rejeté. SAS faisait valoir que la suppression des programmes grands voyageurs sur le marché des vols intérieurs affecterait sa compétitivité au plan international, étant donné que les points accumulés sur les vols intérieurs induisent des réservations sur des vols internationaux de SAS. Cela est sans doute le cas dans une certaine mesure, mais on peut y

opposer que les passagers norvégiens choisiront quand même SAS pour leurs voyages à l'étranger, étant donné que les points recueillis grâce à ces vols peuvent être échangés contre des vols intérieurs gratuits.

Il est encore trop tôt pour dire si Norwegian Air Shuttle AS, le nouveau concurrent présent depuis six mois, pourra se ménager une part rentable du marché du transport aérien intérieur. La compagnie aurait un taux d'utilisation de capacité moyen de 56 % (d'après son site web)⁹¹. Cela représenterait une augmentation de 2 % par rapport au taux de novembre. Le 15 janvier 2003, cependant, elle a annulé deux liaisons qu'elle assurait en vertu d'une obligation de service public dans le nord de la Norvège et qui lui avaient été adjudgées pour trois ans dans le cadre de l'appel d'offres au titre de l'obligation de service public. Ces liaisons lui apportent une subvention annuelle moyenne de 24 millions de NOK. La compagnie a expliqué qu'elle préfère se concentrer sur les vols à bas tarifs qu'elle assure sur ses autres liaisons plutôt que d'investir dans de nouveaux avions sur ces liaisons. Elle devra toutefois assurer ces deux liaisons jusqu'au 31 décembre 2003.

1.2.2. Conclusions et recommandations

Dans l'étude économique qu'elle a publiée sur la Norvège en 2002, l'OCDE concluait que la concurrence doit être renforcée dans les plus brefs délais sur le marché du transport aérien intérieur. Bien qu'un certain nombre de mesures importantes aient été prises afin de renforcer la concurrence, l'Autorité norvégienne de la concurrence est fondée à conserver sur ce marché de quasi-monopole une attitude stricte se traduisant notamment par l'examen attentif des mesures de fidélisation.

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

Des restrictions continuent toutefois de limiter la souplesse d'Avinor, le ministre des Transports et des Communications (qui préside l'assemblée générale d'Avinor) ayant déclaré qu'il ne devrait pas y avoir de privatisation importante - partielle ou entière - des activités principales d'Avinor sans autorisation préalable du ministère⁹².

Les spécifications techniques qui s'appliquent aux appels d'offres concernant les services de transport aérien régionaux devraient être revues dans le but de retirer les exigences qui pourraient restreindre la concurrence ou la venue de nouveaux concurrents, dans le prolongement des mesures déjà arrêtées pour réduire les forfaits et atténuer les exigences de capacité sur un certain nombre de vols.

1.3. Hôpitaux

1.3.1. Introduction

L'une des principales caractéristiques du système de santé norvégien, comme des autres pays nordiques et du Royaume-Uni, est la prédominance de la prestation de services publics financée par les impôts des contribuables. Le système de santé de la Norvège a réussi à assurer la couverture universelle et un service de grande qualité en région urbaine, mais aussi à l'échelle du pays⁹³.

Le secteur hospitalier norvégien a fait l'objet d'une réforme à la suite d'une décision du Parlement ayant pris effet le 1^{er} janvier 2002. La responsabilité de propriétaire de l'État à l'égard du secteur hospitalier (la réforme couvre également la plupart des services de santé spécialisés des provinces, ainsi que les soins somatiques et psychiatriques et les services ambulanciers), a été transférée des provinces à

l'administration centrale. Au total, quelque 350 établissements spécialisés du secteur de la santé, dont 85 hôpitaux, ont été transférés.

Ce transfert représente une rupture avec une tradition de plus de trente ans pendant lesquels les hôpitaux étaient détenus et exploités par les 19 provinces. Il tranche également avec les objectifs de subsidiarité accrue (décentralisation et délégation) établis dans le programme de modernisation du secteur public. Le gouvernement a toutefois souligné que cette réforme engendre une décentralisation du processus administratif, tout en centralisant le contrôle, c'est-à-dire qu'il constitue une « centralisation de l'action et une décentralisation de la responsabilité de prestation ». La réforme visait à remédier aux problèmes suivants :

- Utilisation croissante des ressources et aggravation des problèmes financiers.
- Augmentation croissante du nombre de patients traités, et listes d'attentes stables ou en augmentation.
- Forte hausse du nombre de professionnels de la santé, qui semble pourtant insuffisant. Au cours des années 1990, le nombre de médecins a augmenté de 50 % en années-personnes.
- Incapacité de transférer les patients d'une capacité surutilisée vers une capacité sous-utilisée.
- Disparités des services selon l'endroit où ils étaient dispensés.
- Grande disparité d'utilisation des ressources entre les hôpitaux.

Le système de santé est maintenant divisé en cinq régions gérées par des entités juridiques distinctes (autorités de santé régionales) organisées sous la forme de sociétés hybrides soumises à une loi spéciale (voir section 1.1). Les hôpitaux sont organisés en entreprises individuelles (entreprises de santé) appartenant aux différentes autorités de santé régionales mais ayant un statut de personnes morales distinctes. Les autorités de santé régionales ont divisé les hôpitaux en quelque 33 entreprises de santé.

La réforme du secteur hospitalier équivaut presque à l'introduction de la gestion commerciale des services. Les entreprises qui ont été créées sont des sociétés hybrides constituées par une loi, dotées d'une personnalité morale distincte, parmi lesquelles les consommateurs peuvent exercer un choix. La réforme n'équivaut toutefois pas à la mise en place de mécanismes de marché dans les services, car elle repose sur le principe selon lequel le pouvoir d'achat privé ne doit pas affecter l'accès aux services de santé publics. La réforme ne constitue pas non plus une privatisation du secteur hospitalier, étant donné que la loi qui crée les autorités de santé interdit expressément la vente des services hospitaliers à des acteurs privés sans l'autorisation préalable du Parlement.

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

Le secteur des hôpitaux privés est marginal, puisque l'on compte dix petits hôpitaux privés dotés de cliniques externes à Oslo – ils ne comportent que 90 lits, soit moins de 1 % de la capacité totale. Le droit norvégien impose de fortes restrictions à l'établissement de ces hôpitaux privés et la réforme actuelle

n'a pas modifié cette situation, ni le statut des hôpitaux privés. La réforme ne modifie pas non plus l'actuel système de financement.

La réforme permet toutefois aux hôpitaux d'avoir de plus en plus recours aux prestataires privés de biens et de services dans le cadre de leurs activités non médicales ou de coopérer avec eux. Cela découle d'un objectif important de la réforme, qui est de donner aux hôpitaux les possibilités, les responsabilités et la liberté d'organiser et de constituer les services de la manière qu'ils estiment la plus adaptée aux clients et la plus rentable. La Norvège consacre annuellement plus de 50 milliards de NOK aux hôpitaux, et est donc l'un des pays d'Europe dont le niveau de dépenses publiques de santé est le plus élevé par habitant. Avant d'être mise en œuvre, la réforme du secteur hospitalier a fait l'objet de nombreux débats qui se sont tenus en 1987, en 1994 et en 1996.

1.3.2. *Éléments de la réforme*

Il n'entre pas dans le propos du présent rapport de fournir une présentation détaillée de la réforme du secteur hospitalier, mais certains de ses éléments les plus importants sont indiqués ci-dessous. Bien que la réforme ait débouché sur la création de sociétés hybrides à l'échelle sectorielle, la forme organisationnelle retenue est celle de la société constituée par une loi décrite à la section 1.1 du présent chapitre.

- ***Contrôle et responsabilité de l'administration centrale.*** La nouvelle organisation donnera au ministre de la Santé une meilleure occasion d'intervenir directement dans la définition des principaux objectifs de la politique de la santé et du cadre dans lequel elle s'inscrit. Cette orientation doit être fournie à chaque entreprise au moyen d'un contrat d'association, des priorités budgétaires ou des décisions prises en assemblée générale. La responsabilité d'assurer le fonctionnement quotidien des entreprises sera confiée aux dirigeants.
- ***Définition précise des responsabilités des entreprises.*** Les autorités de santé régionales tiennent à la fois un rôle de prestataire et d'acheteur. En tant qu'acheteurs, elles sont globalement chargées de veiller à ce que les services de santé spécialisés soient accessibles à la population régionale, à l'hôpital régional ou dans d'autres hôpitaux (hôpitaux situés dans d'autres régions, hôpitaux privés ou hôpitaux situés à l'étranger). Leur rôle de prestataire renvoie à leur responsabilité de propriétaires des entreprises de santé de la région. Les entreprises de santé sont toutefois les véritables prestataires de services.
- ***Souplesse accrue de fonctionnement.*** Chaque entreprise est responsable de ses salariés ainsi que de sa gestion financière mais ne peut procéder à une liquidation volontaire.
- ***Financement.*** La réforme prévoit l'introduction d'un nouveau système de comptabilité, mais ne modifie pas le système de financement qui était déjà en place, et selon lequel le financement est accordé pour moitié environ en vertu d'un financement global, l'autre moitié l'étant sous forme de subventions proportionnelles fondées sur le nombre de patients traités, les groupes de diagnostics et un coût normalisé à l'échelle nationale par traitement. Le financement des services spécialisés a été examiné par un comité spécial qui a présenté un rapport le 17 décembre 2002. Ce rapport fait actuellement l'objet d'un cycle de consultation qui doit prendre fin le 15 mars 2003. Le gouvernement doit présenter une proposition ayant trait à nouveau système de financement qui devrait être mis en œuvre en janvier 2004. Toutes les autorités de santé régionales afficheront probablement un déficit budgétaire, lequel a été en partie absorbé par le budget national de 2002. La moitié de l'augmentation a été attribuée à une activité plus intense que prévue.

- **Emploi.** La réforme prévoit un transfert des salariés des hôpitaux du niveau des provinces à celui des autorités de santé. Elle concerne environ 100 000 salariés. Leur statut n'est en général pas modifié par ce transfert, et la loi sur le Cadre de travail continuera de régir leur emploi. Environ 6 000 salariés étaient des fonctionnaires qui avaient déjà été recrutés par des hôpitaux publics. La loi prévoit une période de transition de trois ans pendant laquelle ces salariés conservent leur droit de priorité ainsi que leur indemnité de licenciement de fonctionnaires.
- **Choix de l'hôpital.** Les patients conservent le droit de se faire soigner dans l'hôpital de leur choix. Les frais de transport sont couverts, moyennant une participation privée fixée à 220 NOK en 2003.
- **Réduction des listes d'attente.** Les dernières statistiques sur les listes d'attente dans le secteur hospitalier font état d'une diminution du temps d'attente d'environ deux mois à l'échelle du pays. Fin août 2002, il y avait 255 383 « cas » sur liste d'attente, soit une réduction de 17 000 cas.

Le gouvernement a fait part de son intention d'introduire des critères de résultats pour évaluer les cinq autorités de santé régionales. A cet égard, il étudie actuellement différentes stratégies qui permettraient de remédier aux problèmes posés par les autorités de santé qui n'atteignent pas les résultats escomptés. Certaines autorités de santé régionales ont déjà défini des critères visant à subordonner la reconduction des mandats de leurs administrateurs (d'une durée de quatre ans) à des objectifs de résultats.

Les autorités de santé régionales et les hôpitaux sont dotés de leur propre conseil d'administration et de directeurs généraux. Les conseils d'administration régionaux (conseils d'administration) sont nommés par le ministère de la Santé lors de l'assemblée annuelle (assemblée générale). Les directeurs des autorités régionales de santé sont nommés par les conseils d'administration des autorités de santé régionales, et leur rémunération est fixée lors de l'assemblée générale annuelle. Le Bureau du vérificateur général a accès aux assemblées générales des autorités de santé régionales et des entreprises de santé subsidiaires.

Certaines entreprises de santé régionales ont vu leurs administrateurs changer au cours de la première année (les présidents de trois conseils d'administration sur cinq et certains administrateurs ont démissionné). Le dernier président d'un conseil d'administration à avoir démissionné était à la tête de l'Administration de santé régionale du Nord, et a expliqué sa décision par cinq problèmes de gestion qui se posaient avec les directeurs des hôpitaux détenus par l'entreprise. La présidente a demandé que soit revue et précisée la répartition des responsabilités au niveau régional et a attiré l'attention sur la nécessité de préciser le système de financement qui sera adopté dans le secteur⁹⁴.

La difficulté intrinsèque de la réforme tient à la recherche d'un équilibre entre l'autonomie locale de chaque entreprise concernée et du maintien du contrôle global nécessaire de l'administration centrale.

Conclusions et recommandations

La réforme du secteur hospitalier a été mise en œuvre très rapidement – elle a été proposée par le gouvernement en avril 2001, approuvée en juin 2001 et adoptée le 1^{er} janvier 2002. La rapidité du processus de prise de décision s'explique par le consensus général sur la nécessité des modifications et par le vaste processus de consultation qui a eu lieu avant que la proposition soit présentée. La consultation a montré que la modification de la structure de participation était très largement appuyée dans les hôpitaux ainsi que par les médecins des régions. Comme on pouvait le prévoir, les arguments en défaveur d'un changement de la structure de participation ont surtout émané des autorités des provinces. Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les effets de la réforme.

Dans une certaine mesure, la réforme se déroule selon un parcours analogue à celui qui a été retenu dans d'autres pays, notamment en ce qui a trait à **l'accent placé sur le renforcement de la liberté de choix et des droits des patients**. Elle ne suit toutefois pas le schéma d'une décentralisation en faveur des administrations locales ou d'acteurs privés, et ne confère pas un rôle plus fort aux mécanismes de marché comme cela a été la tendance dans de nombreux pays. La réforme porte sur la gestion décentralisée et la délégation de responsabilités en matière de gestion financière, mais le ministre de la Santé peut en théorie orienter les décisions des administrations de santé régionales et annuler toutes les décisions de leur conseil d'administration. La réforme introduit toutefois une structure d'entreprise qui devrait favoriser une efficacité et une souplesse accrues si les changements subséquents des modalités de financement sont judicieusement conçus.

Une des critiques formulées à l'égard de la réforme est qu'elle ne sépare pas suffisamment les rôles d'acheteur et de prestataire de l'État. Les administrations de santé régionales sont spécifiquement mandatées pour remplir ces deux rôles. L'association de ces rôles peut faire en sorte que l'accomplissement de l'un peut nuire à celui de l'autre, et que par exemple, le point de savoir si l'administration de santé régionale doit faire porter ses efforts d'abord et avant tout sur la prestation du service ou sur son acquisition peut engendrer des tensions.

Le système de santé norvégien a autorisé le choix de l'hôpital (autorisation implicite) et le traitement à l'étranger en cas de dépassement de la période de traitement garantie (6 mois). Toutefois, malgré les longues listes d'attente, les patients ne se sont pas tellement prévalu de leur liberté de choix, et de leur côté les hôpitaux n'ont pas utilisé pleinement la possibilité d'envoyer des patients à l'étranger pour recevoir un traitement. (Des portions importantes du financement alloué pour ce type de traitement sont restées inutilisées.) Cela témoigne du fait que le secteur de la santé est un marché difficile qui est sujet à des défaillances importantes, notamment en raison des fortes asymétries d'information qui existent entre les médecins et les patients. Les patients ne disposent jamais d'information suffisante pour déterminer quel est le meilleur hôpital avant d'en avoir essayé plusieurs. Ils ne cherchent pas à s'informer sur la disponibilité des services avant d'en avoir besoin et lorsque ce besoin se fait sentir, ils ne disposent pas du temps suffisant pour prendre une décision.

La réorganisation du secteur hospitalier vise à améliorer la coordination au niveau régional. En outre, des efforts accrus d'information ont été menés pour mieux faire savoir où les soins hospitaliers sont disponibles. Par exemple un numéro de téléphone gratuit permet de se renseigner sur les hôpitaux et sur la longueur des listes d'attente pour ces soins. Mais il semble nécessaire de faire en sorte que les médecins/les hôpitaux soient tenus de diffuser l'information sur les autres possibilités étant donné qu'ils sont souvent le premier ou le deuxième point de contact des patients⁹⁵.

Le problème d'efficacité que pourrait poser la réforme est lié au fait que les hôpitaux et les soins de santé primaires continuent d'être financés par deux niveaux différents d'administration. La prestation de services de prévention et de services externes peut demeurer inférieure à ce qu'elle devrait être et, par

conséquent, pourrait continuer de limiter les ressources affectées aux hôpitaux. En particulier, les municipalités sont incitées à retarder la réintégration des patients qui n'ont plus besoin d'un traitement avec hospitalisation dans les services de santé qu'elles financent (en particulier les services de soins aux patients externes et aux personnes âgées), ce qui entraîne des hospitalisations plus longues que nécessaire. En vertu de la loi, les municipalités bénéficient d'un délai de 14 jours pour prendre en charge les patients qui n'ont plus besoin de soins spéciaux. Cela risque d'allonger les périodes d'attentes pour les traitements à l'hôpital et de faire augmenter les coûts des services de santé⁹⁶.

1.4. Institutions du marché du travail

Introduction

A la différence de la plupart des autres pays européens, la Norvège n'a pas connu de taux de chômage élevés au cours de la dernière décennie. Le taux de chômage demeure relativement bas, soit autour de 4 %, mais il a connu une augmentation marquée ces derniers mois. Le nombre de chômeurs inscrits s'établit actuellement à environ 93 000 – le nombre le plus élevé depuis 1997 – et devrait augmenter pour passer à environ 110 000 en 2004. La présente section examine la gestion commerciale ou quasi-commerciale des institutions du marché du travail, c'est-à-dire des agences de placement, des mécanismes de création d'emploi, et de la formation professionnelle.

La politique du marché du travail est placée sous la responsabilité de l'État. Le financement est fourni par le budget national. Le Service public de l'emploi (Aetat) reçoit chaque année des crédits budgétaires du ministère du Travail et de l'Administration publique pour couvrir les indemnités de chômage, les prestations destinées aux personnes handicapées sur le plan professionnel, des moyens pour les programmes destinés à la main-d'œuvre active⁹⁷ et des ressources administratives pour le Service public de l'emploi. En 2001, ce dernier disposait d'effectifs d'environ 3 500 personnes (exprimés en années-personnes) et gérait un budget d'environ 18.6 milliards de NOK, ventilé comme suit :

- Administration : 1.7 milliard
- Indemnisation du chômage : 6.6 milliards
- Programmes destinés à la main-d'œuvre active pour les chômeurs ordinaires : 3.8 milliards
- Mesures pour la réinsertion professionnelle : 6.4 milliards

A l'occasion du budget financier de 2003, le financement du Service public de l'emploi a été relevé pour permettre le recrutement de 220 nouveaux salariés. Une augmentation extraordinaire a récemment été approuvée par le Parlement norvégien (*Stortinget*) pour que 220 nouveaux salariés absorbent la charge de travail supplémentaire occasionnée par la hausse du nombre de chômeurs. Le Parlement a également approuvé une augmentation extraordinaire de 276 milliards de NOK pour les programmes destinés à la main-d'œuvre active.

Le Service public de l'emploi est principalement chargé du placement et de la formation des chômeurs. Il est à la fois prestataire et acheteur de services et administre en outre les paiements au titre de l'indemnisation du chômage. Le gouvernement a indiqué son intention d'introduire, jusqu'à un certain point, des prestataires du secteur privé sur ce marché, et est actuellement en train d'examiner la forme d'organisation qui pourrait être donnée au Service public de l'emploi. Au cours des dernières années, le Service public de l'emploi a fait l'objet d'un certain nombre de mesures de réorganisation. Depuis 1995, le nombre de salariés a été réduit de plus de 800 et l'on a eu recours à de nouveaux outils informatiques pour accroître l'efficacité. Il semble que le moral des effectifs de cette institution soit bas, comme en témoigne

le nombre record de congés maladie pris par les salariés – 9.6 % en 2002. Ce chiffre élevé serait imputable aux réorganisations, à l'adoption de nouvelles règles concernant les prestations versées aux personnes handicapées sur le plan professionnel, au nombre croissant de requérants et à la mise en application de systèmes informatiques complexes. La mauvaise publicité que cela a entraîné – en particulier en 2000, lorsqu'il s'est avéré que l'organisme avait surévalué (de 24 à 30 %) le nombre de placements déclarés – a sans nul doute également contribué à cet état de fait.

Le ministre du Travail et de l'Administration publique fixe chaque année, dans les « lettres relatives à l'affectation des crédits » jointes aux transferts budgétaires, les objectifs des activités du Service public de l'emploi. Le volume des moyens consacrés aux programmes destinés à la main-d'œuvre active figurent parmi ces objectifs.

Programmes destinés à la main-d'œuvre active. Les programmes destinés aux chômeurs ordinaires comprennent trois volets :

- Subventions à l'emploi (payées à l'employeur)
- Pratiques professionnelles (crédits pour la sécurité du travail)
- Formation professionnelle (services achetés par le Service public de l'emploi après un processus d'appel d'offres au niveau provincial).

Gestion commerciale des services

Le marché norvégien des institutions du marché du travail est déréglementé depuis juillet 2000. Le monopole sur les services de recrutement a été supprimé et l'interdiction d'embaucher de la main-d'œuvre dans des secteurs autres que celui des emplois de bureau, qui avait été ouvert, a également été supprimée. Plus de 400 entreprises offraient des services de recrutement ou embauchaient de la main-d'œuvre en 2002. L'entrée sur le marché est régie par les règles suivantes : il est interdit de facturer des services de recrutement à des personnes au chômage, et les prestataires privés peuvent également détenir une garantie bancaire d'un montant égal au capital-actions minimum requis (100 000 NOK). Les municipalités et les syndicats ne sont pas soumis à cette obligation.

Parallèlement à la déréglementation du marché, des efforts ont été entrepris pour rendre le Service public de l'emploi plus efficient, notamment par l'adoption de méthodes de gestion commerciale :

- Le Service public de l'emploi n'administre plus lui-même les centres de formation professionnelle alors qu'il y a dix ans, il gérait les centres de la presque totalité des provinces. Il achète plutôt des cours par le biais d'appels d'offres qui se tiennent habituellement deux fois l'an. Les écoles secondaires et les prestataires privés de services de formation peuvent y participer. Environ 45 % des cours sont dispensés par des écoles secondaires⁹⁸. Le Service public de l'emploi définit le type de formation professionnelle voulu, établit le programme et choisit les participants. Les modules de cours sont brefs (normalement trois mois, et jamais plus de dix) ce qui garantit la souplesse et le maintien de la motivation.
- De plus en plus, les cours de formation à la recherche d'emploi, qui étaient par le passé administrés par le Service public de l'emploi, sont assurés par des intervenants privés choisis dans le cadre de processus d'appels d'offres auxquels le Service public de l'emploi n'est pas autorisé à participer.

- Le Service public de l'emploi a réduit son intervention dans le domaine des programmes destinés à la main-d'œuvre active (en 2001, 16% des chômeurs en moyenne ont participé à un programme), et a réorienté une part plus grande de ses activités vers les personnes handicapées sur le plan professionnel⁹⁹. Cela reflète dans une certaine mesure la composition de la population de chômeurs inscrits. En 2001, le nombre mensuel moyen des personnes handicapées sur le plan professionnel était plus élevé (63 900) que celui des chômeurs ordinaires (62 600).
- Le Service public de l'emploi a lancé dans quelques provinces un programme expérimental dans le cadre duquel les chômeurs peuvent choisir entre différents prestataires privés de services de recrutement. Le Service public de l'emploi présélectionne les acteurs privés par appel d'offres mais leur accorde une importante marge de manœuvre dans la conception de la recherche d'emploi. Le groupe auquel s'adresse ce programme se compose de personnes handicapées sur le plan professionnel et de chômeurs de longue date (c'est-à-dire de personnes qui sont au chômage depuis plus de six mois.).
- Le financement en fonction des résultats a été introduit sur une base expérimentale dans certains cas pour améliorer l'efficacité du Service public de l'emploi. L'attribution du financement est par exemple fondée sur le nombre supplémentaire de personnes handicapées sur le plan professionnel ayant trouvé un emploi (c'est-à-dire qui excède le nombre prévu d'après les ressources disponibles), et sur le nombre de placements de chômeurs du secteur public réalisé par les agences privées.
- Des mesures des résultats ont été effectuées mais elles ne sont pas directement liées aux dotations budgétaires. Pour 2002, le Service public de l'emploi visait quatorze entrées-sorties, ce qui a pu fausser la fixation des priorités. En outre, le trop grand nombre d'objectifs fait qu'il est difficile d'établir un lien entre les résultats réels et les crédits budgétaires. Il est également à craindre que les mesures des résultats, si elles ne sont pas rigoureusement définies et contrôlées, incitent à maintenir certaines personnes, par exemple des prestataires de pension d'invalidité, dans des programmes de formation professionnelle, au lieu de véritablement faciliter leur réinsertion sur le marché du travail.
- Le ministère du Travail et de l'Administration étudie actuellement la possibilité d'avoir recours, à l'avenir, à des titres de consommation. On ne sait pas bien encore quels domaines d'activité se prêteraient aux titres de consommation et quelles seraient les modalités de leur utilisation.

A l'occasion de la libéralisation du secteur, le Service public de l'emploi est entré sur le marché commercial du recrutement de personnel intérimaire pour de courtes périodes en créant une filiale (AEtat Bedrift). Le Parlement a appuyé cette initiative à la condition que les activités commerciales soient séparées des activités financées par l'État, et ne contreviennent pas au droit de la concurrence de l'EEE. L'unité a été fermée en décembre 2001, car il était difficile d'établir un cadre de fonctionnement pour les activités qui n'étaient pas financées par des subventions croisées au titre des activités du Service public de l'emploi bénéficiant d'un financement public. Le Service public de l'emploi a toutefois continué d'offrir des services de recrutement à court terme, mais sans les facturer. Ces services n'ont pas été perçus comme étant directement substituables à ceux des agences privées de recrutement à court terme, étant donné que ce n'est pas le Service public de l'emploi qui assume les responsabilités d'employeur à l'égard des salariés embauchés, ces responsabilités incombant à l'employeur. On peut toutefois se demander si cette pratique fausse la concurrence sur le marché du recrutement à court terme. L'Autorité norvégienne de la concurrence a estimé que sans être directement substituable, cette pratique restreint néanmoins l'ensemble du marché privé du recrutement à court terme.

L'Autorité norvégienne de la concurrence a étudié le marché du recrutement externe et constaté qu'il est caractérisé par une forte concentration (deux sociétés, Manpower et Adecco, détiennent une part de marché de 50 et de 25 % respectivement) mais la situation de la concurrence est considérée comme satisfaisante compte tenu de la rentabilité, du grand nombre d'agences et de l'accès à des substituts.

Difficultés auxquelles le secteur doit faire face

Les services publics de l'emploi sont confrontés à des difficultés que le gouvernement est actuellement en train d'examiner, et dont traite le livre blanc présenté au Parlement en décembre 2002¹⁰⁰ (SATS). Le débat parlementaire sur les questions soulevées devait avoir lieu en juin 2003. Le Parlement l'a toutefois reporté à une date ultérieure. Un comité parlementaire a demandé que soit réétudiée la possibilité de créer un organisme conjoint pour l'aide sociale, l'assurance sociale et les services du marché du travail. Le gouvernement a indiqué qu'il avait l'intention de présenter un livre blanc sur l'ensemble des politiques relatives au marché du travail à la fin de l'année.

L'OCDE a souligné que l'une des difficultés qui se posent est le manque de coordination entre les administrations¹⁰¹. Certaines municipalités ont déploré le manque de contrôle qu'elles exercent sur la stratégie du Service public de l'emploi pour réduire le nombre de chômeurs et répondre aux nouvelles demandes de programmes du marché du travail. Elles craignent principalement que le Service public de l'emploi, du fait qu'il ne parvient pas à internaliser le coût des prestations payées par les municipalités, n'investisse pas suffisamment dans des mesures destinées à la main-d'œuvre active. En 2000, le tiers des bénéficiaires de l'aide sociale était également inscrit au Service public de l'emploi dans la catégorie des chômeurs ou des personnes handicapées sur le plan professionnel. Plusieurs municipalités ont mis en place leur propre programme de placement afin de venir en aide à des clients de l'aide sociale constituant des cas difficiles non pris en charge par le Service public de l'emploi.

Une deuxième difficulté, liée à la précédente, tient à la nature des chômeurs. La Norvège a, au cours de la dernière décennie, vu croître le nombre des prestataires de pension d'invalidité. Le pays possède un important programme de pensions d'invalidité, dont bénéficient environ le quart des personnes âgées entre 55 et 59 ans et environ le tiers des personnes âgées entre 60 et 66 ans. Les dépenses totales au titre de ce programme représentent environ 2.5 % du PIB, soit l'un des pourcentages les plus élevés parmi les pays de l'OCDE. Le nombre de prestataires de pension d'invalidité ne diminue que d'1 % par année à la faveur d'une guérison ou d'un retour au travail, ce qui constitue un chiffre relativement bas au regard des normes internationales (OCDE, 2002). La stratégie en matière de programmes du marché du travail a par conséquent surtout porté sur la manière de maintenir en activité les personnes ayant une faible productivité en ayant recours, entre autres, à des programmes individuels et à une coopération accrue avec les autorités de l'assurance sociale ainsi qu'avec celles qui mettent en place les programmes d'aide sociale au niveau municipal.

Jusqu'à présent, les trois entités n'ont pas bien coordonné leurs mécanismes de soutien, et ont donc poursuivi des objectifs incompatibles et mis en œuvre des stratégies qui se chevauchaient.

En 2001, le Parlement a demandé à l'unanimité que le gouvernement étudie l'éventuelle création d'un organisme commun regroupant l'aide sociale, l'assurance sociale et les services du marché du travail. Cette demande était motivée par le fait qu'un nombre croissant de personnes doit traiter avec deux de ces entités ou avec les trois. Le livre blanc récemment publié examine cette réorganisation de même que les possibilités suivantes :

- Fusion des organismes au niveau de l'État, les municipalités conservant toutefois leurs responsabilités actuelles.

- Modification ou redistribution des responsabilités des organismes au niveau de l'État sans que soient changées les responsabilités des provinces.
- Adoption d'un modèle dans lequel l'État assure le revenu tandis que les municipalités sont chargées de la production des services.

Le livre blanc conclut par une recommandation qui va dans le sens du second modèle mentionné ci-dessus. Le gouvernement propose d'établir une nouvelle « agence de l'emploi » et un nouvel « organisme de pension » pour remplacer le Service public de l'emploi et l'Autorité responsable de l'assurance sociale. Les responsabilités des municipalités demeureront inchangées. Le gouvernement propose également d'établir un guichet unique pour le contact initial, en coopération avec les services sociaux des municipalités. La réorganisation proposée vise à augmenter le nombre de personnes ayant un emploi et à réduire le nombre de bénéficiaires de l'assurance sociale ou de l'aide sociale. Les efforts visant à coordonner les activités du Service public de l'emploi et de l'aide sociale au niveau de l'État et municipale sont cependant déjà engagés. L'objectif recherché est de mieux satisfaire les usagers et d'éviter en particulier que ceux qui ont des besoins complexes (par exemple qui, outre le fait qu'ils sont au chômage, sont atteints d'invalidité ou sont confrontés à des problèmes sociaux), ne répondent pas aux critères d'intervention des différents organismes et ne reçoivent donc pas une aide optimale.

Si elle est approuvée et mise en œuvre, cette réorganisation donnera lieu à l'une des réformes les plus importantes de l'histoire récente du secteur public norvégien.

L'actuel gouvernement accorde une importance primordiale à la modernisation du secteur public. Son programme vise quatre objectifs : un secteur public moins complexe ; des services publics adaptés aux besoins individuels ; un secteur public efficace, qui favorise la productivité et l'efficacité, et une politique détaillée et motivante en matière de ressources humaines. Dans une déclaration qu'il a faite au Parlement le 24 janvier 2002, le Ministre du Travail et de l'Administration publique a énoncé les principes sur lesquels repose le programme de réforme, notamment l'importance qu'il y a à établir une différence plus nette entre l'administration et la prestation des services, de même qu'entre la responsabilité du financement des services publics et la production de ces services. Ces distinctions sont considérées comme importantes étant donné qu'elles permettent la mise en concurrence de la production des services et mettent l'organisme qui finance un service à même d'imposer des exigences au prestataire de service. Le Service public de l'emploi fait actuellement l'objet d'une étude en vue d'une modernisation¹⁰².

Conclusions et recommandations

La libéralisation du secteur des services du marché du travail a permis d'offrir un plus grand choix aux utilisateurs. La séparation des rôles de prestataire et d'acheteur dans le domaine de la formation professionnelle destinée aux chômeurs ordinaires du Service public de l'emploi a permis d'assouplir le mode de prestation des services offerts, et le recours aux appels d'offres a accru la rentabilité dans ce secteur d'activité. Ces tendances nouvelles sont similaires à celles que l'on a pu observer dans d'autres pays de l'OCDE. L'accès à une formation offerte par des établissements reconnus sur une vaste échelle – comme les écoles secondaires, plutôt qu'aux cours dispensés en interne par le Service public de l'emploi – pourrait également avoir contribué à augmenter les perspectives d'emploi pour les chômeurs.

Le Service public de l'emploi en tant que tel, de même que la plus grande partie de ses activités, ne fonctionnent pas selon les méthodes de la gestion commerciale, et il est difficile, dans le cadre du présent rapport, d'évaluer les services qui se prêtent ou non au financement fondé sur les résultats. Il semble toutefois, à première vue, qu'il serait possible de séparer davantage les rôles d'acheteur et de prestataire dans des domaines de la qualification professionnelle autres que celui de la formation. Les efforts déjà engagés pour identifier quels seraient les services concernés, par exemple l'aide aux chômeurs

de longue date, pourraient utilement se poursuivre¹⁰³. Il pourrait également être envisagé d'appliquer le principe selon lequel l'« argent suit l'utilisateur », comme le recommande l'étude économique de l'OCDE (OCDE, 2002). Le recours accru aux mesures du rendement et au financement fondé sur les résultats devrait se traduire par une plus grande efficacité. L'analyse exhaustive des résultats obtenus dans d'autres pays au chapitre de la gestion commerciale donne toutefois à penser que les éléments clés sont : des systèmes aptes à mesurer les résultats en matière de placement ; un système adéquat d'évaluation de la performance relative des différents prestataires et de rémunération (ou de sélection) des prestataires en fonction de leur performance ; et le fait d'accorder indirectement aux prestataires commerciaux une influence pour ce qui est de déterminer si les chercheurs d'emploi remplissent les conditions voulues pour avoir droit aux prestations. Les gains d'efficacité induits par le recours à la gestion commerciale seront fonction de la capacité de remédier adéquatement à ces problèmes et à d'autres problèmes précis de mise en œuvre.

Les mesures adoptées en Norvège à l'égard de la main-d'œuvre active ont contribué à maintenir dans ce pays des bas niveaux de chômage et la performance du Service public de l'emploi de la Norvège soutient bien les comparaisons avec d'autres pays. Bien que la Norvège détienne l'un des taux de chômage les plus faibles et des taux d'activité les plus élevés, les programmes d'assurance sociale et le service d'aide sociale subissent une pression de plus en plus forte de la part de personnes qui se trouvent dans leurs années de productivité. Les efforts de coopération accrues déployés actuellement avec les autorités de l'assurance sociale, de même que les programmes d'aide sociale administrés par les municipalités dans le but de simplifier la vie des utilisateurs (choix et ciblage améliorés) pourraient également fournir davantage d'incitations à travailler et favoriser une plus grande rentabilité.

NOTES

1. OCDE (2002), *Études économiques*, Norvège, (ECO/EDR(2002)13).
2. Le cadre conceptuel utilisé est dérivé de l'examen du cadre réglementaire de la Finlande réalisé par l'OCDE) : OCDE (2002) DAFWE/COMP/WP2(2002)7.
3. En avril 2003, environ 25 % de cette valeur était détenue par des intérêts étrangers. Source: Bourse d'Oslo, *Monthly statistics for Equities*, www.oslobors.no/ob/mndstatistikk-aksjer.
4. OCDE (1998), *La réforme des entreprises publiques*, PUMA/SBO(98)6
5. *Ibid.* St. meld. Nr. 22 (2001-2002).
6. La gestion commerciale/l'introduction des principes de marché dans les services publics se définissent comme le processus par lequel une entité publique qui fournit directement et gratuitement des biens ou des services au public est transformée en entité autonome ayant des comptes séparés, qui facture les biens et services en question tout en continuant d'appartenir à l'État. La privatisation est la vente d'une entité autonome gérée commercialement à des investisseurs privés
7. Cette étude a débouché sur le recours à la forme organisationnelle de la société constituée par une loi.
8. Les entités suivantes sont organisées comme des entreprises administratives :
 - *Statsbygg* – Direction des travaux et des biens publics
 - Institut de garantie des crédits à l'exportation
 - *Forsvarsbygg* – Construction de matériel militaire
 - Service national de cartographie
 - Caisse de retraite de la fonction publique norvégienne
 - Administration côtière nationale.
9. Ces entités sont régies par la loi n° 71 du 30 août 1991 relative aux entreprises publiques et les amendements de la loi n° 88 du 20 décembre 2002.
10. Le Bureau du vérificateur général (*Riksrevisjonen*) est un organisme indépendant responsable devant le Parlement qui veille à ce que la richesse nationale soit utilisée et administrée conformément à de bons principes financiers et aux décisions et intentions du Parlement. Ses effectifs sont d'environ 450 personnes.
11. Le traité sur l'EEE, conclu par des États de l'AELE - la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein - et l'Union européenne, est entré en vigueur le 1er janvier 1994. Il prévoit la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services. En vertu de ce traité, la Norvège est tenue de transposer dans le droit norvégien toutes les directives et réglementations afférentes de l'UE. Le traité prévoit des règles communes en matière de concurrence ainsi que pour l'aide de l'État et les marchés publics, ainsi que l'harmonisation des règles et des normes applicables aux biens et services dans les secteurs de la santé, de la sécurité, de l'environnement et de la protection des consommateurs. Le traité a mené à la création de l'Autorité de surveillance de l'AELE, dont la mission centrale est d'assurer que les États de l'AELE remplissent leurs

obligations en vertu du dispositif. En plus de son mandat de surveillance générale, l'Autorité de surveillance de l'AELE a une compétence étendue en matière de marchés publics, de concurrence et d'aide de l'État.

12. *Aftenposten* (quotidien), 16 janvier 2003.
13. Ces sociétés sont régies par la Loi sur les sociétés n° 44 du 13 juin 1997 et la loi n° 45 du 13 juin 1997.
14. Voir OCDE (1998) La réforme des entreprises publiques PUMA/SBO(98)6 et PUMA/SBO(98)6/ANN.
15. OCDE, 1998, *La réforme des entreprises publiques*, PUMA/SBO(98)6.
16. *Budget national*, op.cit.
17. BA est l'abréviation de responsabilité limitée.
18. Participation de l'État à la production de biens et de services – Développement et formation des entreprises, rapport de la Norvège – octobre 1997. Ministère du Travail et de l'Administration publique de la Norvège.
19. St.prp. nr. 62 (2001-02) *La transformation de NSB BA et de Posten Norge BA en sociétés anonymes*.
20. Cela semble poser davantage un problème, s'agissant du recours à la gestion commerciale et à la privatisation, dans les municipalités que dans la région centrale d'Oslo, où sont situées la plupart des entreprises publiques.
21. Les principaux objectifs et fondements de la réforme ont été énoncés le 24 janvier 2002 dans une déclaration au Parlement faite par le Ministre du Travail et de l'Administration publique.
22. Les principes qui sous-tendent l'affectation et le traitement du budget établissent des paramètres importants en ce qui concerne les efforts de réforme entrepris au niveau local. Le 27 janvier 2003, un comité (*Andreassen-utvalget*) a remis un rapport contenant des recommandations sur les modifications qui devraient être apportées au budget et aux principes comptables de l'administration centrale. Le comité recommande premièrement que le budget de trésorerie soit remplacé par le système de l'exercice et deuxièmement que soient adoptées des prévisions budgétaires pluriannuelles désagrégées afin de repérer les conséquences futures des décisions courantes et passées et de mieux prendre en compte les projets qui s'étendent sur plusieurs années.
23. *Budget national, Livre blanc du gouvernement*, St. meld. n° 1 (2002-03).
24. *Moderniser le secteur public*. Op.cit.
25. *Sem Declaration, octobre 2001*.
26. Communiqué de presse n° 135/2002 du 25 octobre 2002 publié par le ministère des Transports et des Communications ; communiqué de presse n° 02/03 du 9 janvier 2003 publié par le ministère du Commerce et de l'Industrie.
27. St. Meld. Nr. 22 (2001-02), chapitre 4, Participation de l'État – objectifs et relations avec les autres rôles de l'État.
28. L'Autorité de surveillance de l'AELE a fait ressortir certains problèmes liés à la participation de l'État, par exemple la garantie accordée par ce dernier dans le cadre des prêts contractés par les sociétés constituées

par une loi, ce qui a débouché sur un examen plus global de la loi qui régit ces sociétés. La loi a été modifiée le 20 décembre 2002 et l'amendement a pris effet le 1er janvier 2003. Loi n° 88.

29. La Norvège est une démocratie parlementaire dans laquelle toutes les décisions doivent recevoir l'appui du Parlement à la majorité des votes. L'actuel gouvernement, qui est minoritaire, doit prendre en compte la « volonté du Parlement ». Les décisions à la majorité des votes du Parlement sont de plus en plus utilisées pour orienter le gouvernement.
30. Innst. S.nr. 106 (2002-2003) 23 janvier 2003. Innstilling fra næringskomiteen....
31. Cela concerne en partie les « activités de recherche de rentes » des investisseurs privés qui préconisent l'affectation du produit des ventes des participations de l'État à des filières spécifiques pour favoriser le développement industriel.
32. Communiqué de presse n° 37/02, publié le 15 novembre 2002 par le ministère du Commerce et de l'Industrie. Les dix membres du comité proviennent des entreprises et de l'industrie, du milieu universitaire, de la Fédération des syndicats norvégiens (LO) et de la Confédération des entreprises et industries (NHO) ainsi que du Bureau du vérificateur général.
33. Livre blanc du gouvernement, *St. meld. Nr. 40 (1997-1998) Participation de l'État dans les entreprises*.
34. L'exposé qui suit s'appuie sur *Corporate Governance, State owned Enterprises and Privatisation* (OCDE, 1998), et sur des études menées à ce sujet, en particulier celle de Saul Estrin (1998), intitulée *State Ownership Corporate Governance and Privatisation*.
35. Voir les points ci-après sur la privatisation.
36. Certains pays ont adopté comme autre solution une stratégie consistant à insérer des sociétés holdings publiques entre l'État et ses entreprises commerciales afin que les pratiques de gouvernance du secteur privé soient adoptées dans les filiales. L'expérience n'a toutefois pas été particulièrement concluante. Voir par exemple Baumann, H (1998) « The Cost and Benefits of Public Sector Holding Companies », in *OCDE (1998), Corporate Governance State-Owned Enterprises and Privatization*.
37. Op.cit. St. meld. Nr. 22
38. Précisé dans la décision du Parlement, Dok. Nr. 7 (1972-73) Innst. S.nr 277 (1976-77).
39. *Staten som eier. (L'État propriétaire)* Rapport d'un groupe de travail interministériel nommé par le gouvernement présenté le 23 février 2002.
40. Communiqué de presse du ministère des Affaires religieuses et culturelles n° 16/02 du 28 février 2002.
41. L'étude a été publiée en trois parties : Staskonsult (1998a), rapport 199:16, Statskonsult (1998b), rapport 1998:28, Statskonsult (1998c), rapport 1998:21.
42. *Aftenposten*, (quotidien) 17 septembre 2002.
43. Le même principe a également été mis en oeuvre pour les prestataires de services publics qui sont encore les organismes publics. Un système de « lettres d'affectation » a été lancé en 1996 dans le cadre duquel le ministère définit les objectifs de résultats de ces organismes, les crédits budgétaires à leur disposition et les exigences relatives à la déclaration de leurs résultats effectifs.
44. *Aftenposten* (quotidien), le 14 novembre 2002.

45. Cette approche n'a pas toujours été retenue dans le passé. La participation de l'État visait plutôt à orienter et à diriger l'entreprise et le secteur dans lequel elle menait ses activités d'une façon qui lui permettait de progresser et de prospérer. Un exemple classique est celui de la création de Statoil, l'entreprise pétrolière d'État (aujourd'hui privatisée en partie et inscrite à la bourse), qui a bénéficié d'un traitement préférentiel dans la plupart sinon la totalité des aspects du développement du gisement continental jusqu'en 1994. Kindingstad, Torbjørn: *Norwegian Oil History*, (Wigestrang, 2002).
46. Ministère du Commerce et de l'Industrie, ouvrage sur la politique adoptée par le gouvernement norvégien pour la réduction et l'amélioration de la participation de l'État, qui s'appuie sur le Livre blanc n° 22 2001-02.
47. S'agissant de l'aide de l'État, l'Autorité de surveillance de l'AELE autorise au préalable l'adoption d'une mesure.
48. OCDE, Etudes économiques. Examen annuel 2002, Norvège : améliorer l'efficacité des dépenses publiques.
49. La Loi n° 71 sur les entreprises créées par une loi du 30 août 1991 a été modifiée le 20 décembre 2002 par la Loi n° 88 à la demande de l'Autorité de surveillance de l'AELE. Les garanties de l'État sans prime de risque ont été considérées comme une aide de l'État.
50. Une plainte a été déposée devant l'Autorité de surveillance de l'AELE, selon laquelle les services postaux norvégiens avaient pratiqué des subventions croisées dans le cadre de leurs activités sur le marché entièrement concurrentiel des colis, à l'aide des revenus tirés de leurs activités monopolistiques. Après une enquête approfondie, l'Autorité de surveillance de l'AELE a constaté qu'il n'y avait pas de preuve suffisante de la tenue de ces pratiques. Source : rapport annuel de l'Autorité de surveillance de l'AELE, 2001.
51. L'Autorité norvégienne de la concurrence définit la subvention croisée comme le fait qu'un produit soit vendu sur le marché à un prix qui ne couvre pas ses coûts de production grâce à une aide financière pouvant être constituée des dotations budgétaires qui financent l'activité principale d'une entité ou du revenu tiré d'une activité monopolistique autorisée par la loi ou découlant d'une obligation de service public.
52. La Loi sur la concurrence est actuellement examinée et des amendements seront proposés afin d'améliorer l'efficacité des activités de l'Autorité norvégienne de la concurrence ayant trait aux mesures publiques.
53. Selon la législation actuelle, une entreprise publique n'est pas une structure « à responsabilité limitée » dont l'État garantit la dette et en est responsable en dernier recours. De même, une entreprise publique administre les avoirs de l'État, qui en demeure le détenteur officiel. Une entreprise publique n'est donc pas une entité dont les avoirs sont distincts mais pour les besoins du présent paragraphe et en ce qui concerne la concurrence, une entreprise publique peut être considérée comme une entité distincte.
54. Loi n°65 du 11 juin 1993 amendée le 12 avril 2000.
55. Par exemple, une entité ayant une licence et détenant le droit exclusif de distribuer de l'électricité dans une région donnée.
56. Les activités qui découlent directement d'une mission confiée à un organisme public en vertu d'une loi ou d'une décision rendue par une instance administrative ne sont pas soumises à cette règle sur l'accès ni, par conséquent à la règle sur le comportement. Par exemple, la fourniture de services d'éducation par les écoles exploitées par l'État n'est pas régie par la loi sur l'État et le marché. Des exemptions similaires s'appliquent aux activités menées en vertu de traités et d'accords internationaux, à l'utilisation de la capacité résiduelle de biens de capital fixe pour l'exécution du mandat d'un organisme public, ainsi qu'aux activités en deçà d'un certain seuil (<75 000 euros).

57. 15 ans dans le cas d'une entreprise d'État détenue en partie par des intérêts privés.
58. Ministère du Commerce et de l'Industrie, ouvrage sur la politique adoptée par le gouvernement norvégien pour la réduction et l'amélioration de la participation de l'État, op.cit.
59. Notons que cette affirmation équivaut à l'opinion selon laquelle les structures de gouvernance des entreprises publiques sont par définition moins aptes à susciter l'efficacité que celles des entreprises privées, en raison de la disparition des objectifs d'action et des objectifs commerciaux et que ces « lacunes » ne peuvent être traitées entièrement par le recours à des réformes des structures de gouvernance .
60. OCDE (2000), *Privatisation, Competition and Regulation*.
61. Sauf lorsque les prix en vigueur avant la réforme étaient trop bas pour être maintenus et qu'un nouvel investissement substantiel était nécessaire pour maintenir les services.
62. Politique du gouvernement norvégien sur la réduction et l'amélioration de la participation de l'État, op.cit.
63. Rapport des autorités de la concurrence des pays nordiques n° 1/2002 sur l'adoption d'une politique de la concurrence plus rigoureuse sur le marché du transport aérien.
64. Après le démantèlement de l'Administration de l'aviation civile, Luftfartsverket s'est appelée, en anglais, *Norwegian Air Traffic and Airport Management (NATAM)*.
65. La Direction de la circulation aérienne et des aéroports exploite les 45 aéroports appartenant à l'État. Huit autres aéroports sont également accessibles aux vols publics.
66. Communiqué de presse n° 117/2002 du ministère des Transport et des Communications.
67. Williams, George. *Comparative Study of European Airport Provision*, Air Transport Group, College of Aeronautics, Cranfield University
68. Communiqué de presse n° 136/2002 du ministère des Transports et des Communications, 25 octobre 2002.
69. Williams, *op.cit.*.
70. Communiqué de presse, op.cit.
71. B.innst. S.nr. 13 Tl.01(2002-2003) archives du Parlement.
72. Les 17 aéroports restants ont été a priori considérés comme fixes au sens où ils sont indéniablement nécessaires pour un certain nombre de raisons, par exemple parce qu'il n'existe pas d'autres modes de transport, qu'ils jouent un rôle clé dans le secteur pétrolier et gazier offshore, et qu'ils sont situés à proximité des centres administratifs régionaux.
73. Règlement (CEE) n° 2408/92 du Conseil, article 4, concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.
74. Les normes peuvent porter sur la capacité minimum en sièges, la fréquence minimum, les normes minimales auxquelles doit satisfaire un avion, les tarifs maximums, le nombre requis de vols sans escale, etc. Ces normes ont été fixées pour chaque liaison d'après le nombre prévu de passagers, la durée de vol, le type de trafic et les normes en vigueur de longue date sur une liaison particulière.

75. Rapport de l'Institut norvégien de l'économie des transports (TØI) n° 586/2002 sur la concurrence et les monopoles dans le transport aérien intérieur norvégien.
76. Communiqué de presse de la Direction de la circulation aérienne et des aéroports diffusé le 2 septembre 2002 à l'occasion du lancement des services de NAS.
77. TØI *ibid.*
78. *Budget national*, St. meld. Nr. 1 (2002-03).
79. L'Autorité norvégienne de la concurrence peut intervenir dans les affaires de fusions ou d'acquisitions en interdisant les acquisitions qu'elle juge susceptibles de susciter ou d'accentuer une diminution sensible de la concurrence. Elle a examiné la reprise de Braathens par SAS mais n'est toutefois pas intervenue parce qu'on avait invoqué l'argument selon lequel la transaction concernait une entreprise en faillite. Lorsque la faillite ne débouche pas sur une meilleure situation du point de vue de la concurrence, les conditions d'une intervention de l'Autorité norvégienne de la concurrence ne sont pas satisfaites. (Rapport des autorités de la concurrence des pays nordiques *op.cit.*)
80. Source : Norwegian Air Shuttle (<http://norwegian.no>), et Avinor (<http://www.avinor.no>).
81. La suppression des programmes grands voyageurs en Suède ne concerne que les liaisons sur lesquelles la concurrence est présente.
82. En 1998, l'Autorité norvégienne de la concurrence a indiqué que les redevances aéroportuaires devraient être établies de manière à refléter les coûts des installations et des services aéroportuaires, y compris des externalités telles que la pollution atmosphérique et sonore. Le niveau des redevances devrait être fixé de manière à rendre compte des différents services demandés à différents moments de la journée. Le recours à une tarification différenciée en fonction du trafic de pointe peut favoriser l'utilisation plus efficace de l'aéroport et des installations aéroportuaires. Le déficit enregistré dans les aéroports peu fréquentés devrait être absorbé par des transferts financiers directs de l'État et non par les aéroports excédentaires. L'introduction d'un système d'achat de services directement auprès des aéroports qui ne peuvent fournir le niveau de service demandé par le gouvernement du point de vue commercial réduirait la nécessité des subventions croisées. OCDE, 1998, DAFNE/CLP(98)3.
83. Autorité norvégienne de la concurrence, note au groupe de travail sur le transport aérien de l'Autorité de surveillance de l'AELE, janvier 2003.
84. Le Parlement ne joue pas de rôle officiel dans la définition des spécifications, mais les changements qui pourraient découler de ce qui est considéré comme une réduction d'un service public sont critiqués et le gouvernement évite invariablement de déplaire au Parlement.
85. Réduction introduite par le ministre des Transports et des Communications le 20 décembre 2002 en tant que mesure d'essai afin d'améliorer la situation économique de certains aéroports régionaux et de renforcer la concurrence sur le marché du transport aérien. Sont concernés les aéroports suivants : Haugesund, Molde, Kristiansund, Røros, Evenes et Lakselv.
86. Stavanger Aftenblad, (quotidien), 23 janvier 2003.
87. Source : Autorité norvégienne de la concurrence, 2003.
88. *Budget national*, St.meld. Nr. 1 (2002-2003).
89. Note de l'Autorité norvégienne de la concurrence au groupe de travail sur la circulation aérienne de l'Autorité de surveillance de l'AELE, janvier 2003.

90. L'Autorité allemande de la concurrence est intervenue dans une affaire de prix d'éviction pratiqués par le transporteur national à l'encontre d'un petit transporteur à bas tarifs. Source : Autorité norvégienne de la concurrence.
91. Bien qu'il soit faible au regard des normes internationales, selon l'évaluation de la compagnie elle-même, le seuil de rentabilité du coefficient d'occupation est d'un peu moins de 50 %. Source : Autorité norvégienne de la concurrence.
92. Communiqué de presse du ministère des Transports et des Communications, *op.cit.*
93. OCDE, *The Norwegian Health Care System. Document de travail n° 198 du Département des affaires économiques.* ECO/WKP(98)11.
94. *Dagens Næringsliv*, (quotidien) 7 janvier 2003.
95. Un journal rapportait récemment qu'une femme qui devait subir une opération orthopédique a été informée que le délai d'attente serait de près d'un an. Après avoir tenté à plusieurs reprises de réduire ce délai, elle a appris qu'elle pourrait être opérée à l'hôpital de la municipalité voisine. Pendant sa convalescence, l'hôpital de sa municipalité lui a appris qu'elle aurait pu choisir d'être opérée à l'étranger.
96. OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE*, Norvège, chapitre 2, "Améliorer l'efficacité des dépenses publiques".
97. Les moyens des programmes destinés à la main-d'œuvre active sont faibles ; en 2001 (moyenne mensuelle), 0,4 % de la main-d'œuvre et 16% des chômeurs inscrits ont participé aux programmes destinés à la main-d'œuvre active. Il n'y a actuellement pas de programme de création d'emplois.
98. Sans doute en raison du fait qu'un grand nombre de chômeurs ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires.
99. « Personnes handicapées sur le plan professionnel » désigne de façon générale les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler pour différentes raisons liées à leur état de santé ou à leur situation sociale.
100. St. meld. Nr. 14 (2002-2003), ministère des Affaires sociales, *Coordination du Service public de l'emploi, de l'Autorité de l'assurance sociale et des Services sociaux.*
101. OCDE (2002), *Études économiques de l'OCDE*, Norvège, chapitre 2, "Améliorer l'efficacité des dépenses publiques".
102. Publication du ministère du Travail et de l'Administration publique, P-0907 E, déclaration au Parlement du 24.01.02. (*Moderniser le secteur public en Norvège en le rendant plus efficace et mieux adapté aux utilisateurs.*)
103. Le partage du rôle d'acheteur de services de réinsertion et de prestataire de ces services a été proposé par l'OCDE dans le cadre d'un examen des politiques d'aide sociale. (OCDE: DEELSA/ELSA(97)18).