

SOMMAIRE

Introduction	1
Concurrence et régulation des services publics en Allemagne	5
1. Les postes et télécommunications	5
1.1. Le cadre législatif des Postreformen I et II	5
1.2. Les télécommunications	7
1.3. Les Postes	9
2. L'électricité	11
2.1. Le secteur électrique allemand résiste à toute tentative de libéralisation	11
2.2. Nature des instances de régulation	12
2.3. La modification du cadre législatif dépend désormais de la future directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité	13
3. Le gaz	15
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	15
3.2. Cadre de la régulation	15
3.3. Perspectives sectorielles	16
4. Les chemins de fer	16
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	16
4.2. Nature des instances de régulation	18
4.3. Perspectives	19
5. Les transports aériens	19
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	19
5.2. Nature des instances de régulation	20
5.3. Perspectives sectorielles	22
Concurrence et régulation des services publics en Grande-Bretagne	23
1. Les télécommunications	23
1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	23
1.2. Cadre de la régulation des télécommunications	25
1.3. Perspectives sectorielles : la critique du modèle britannique	29

2. Les postes	31
2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	31
2.2. Cadre de la régulation des postes	32
2.3. Perspectives sectorielles	32
3. L'électricité	33
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire du secteur de l'électricité en Grande-Bretagne	33
3.2. Cadre de la régulation de l'électricité	35
3.3. La libéralisation complète du marché de l'électricité au Royaume-Uni en 1998	40
4. Le gaz	43
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	43
4.2. Cadre de la régulation du gaz	45
4.3. Perspectives sectorielles	47
5. Les chemins de fer	49
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	49
5.2. Cadre de la régulation des chemins de fer	53
5.3. Perspectives sectorielles	54
6. Les transports aériens	55
6.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	55
6.2. Cadre de la régulation des transports aériens	57
Concurrence et régulation des services publics en Espagne	59
1. Les télécommunications	59
1.1. Le contexte concurrentiel et réglementaire	59
1.2. Le cadre de la régulation	61
1.3. Evolution de la libéralisation et de la régulation des télécommunications	62
2. Les Postes	63
2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	63
2.2. Cadre de la régulation	64
2.3. Perspectives sectorielles	64
3. L'électricité	65
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	65
3.2. Cadre de la régulation de l'électricité	65
3.3. Perspectives sectorielles	68

4. Le gaz	69
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	69
4.2. Cadre de la régulation du gaz	70
4.3. Perspectives sectorielles	70
5. Les chemins de fer	71
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	71
5.2. Cadre de la régulation des chemins de fer	72
5.3. Perspectives sectorielles	73
6. Les transports aériens	73
6.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	73
6.2. Cadre de la régulation du secteur	75
6.3. Perspectives sectorielles	76
Concurrence et régulation des services publics en Suède	77
1. Les télécommunications	78
1.1. Le contexte concurrentiel et réglementaire	78
1.2. Le cadre de la régulation	80
1.3. Perspectives sectorielles	81
2. Les Postes	81
2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	81
2.2. Cadre de la régulation des postes	82
2.3. Perspectives sectorielles	84
3. L'électricité	85
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	85
3.2. Cadre de la régulation	89
3.3. Perspectives sectorielles	90
4. Les chemins de fer	90
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	90
4.2. Cadre de la régulation	92
4.3. Perspectives sectorielles	92
5. Les transports aériens	93
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	93
5.2. Cadre de la régulation des chemins de fer	94
5.3. Perspectives sectorielles	94

Concurrence et régulation des services publics en Italie	95
1. Les télécommunications	95
1.1. Le contexte concurrentiel et réglementaire	95
1.2. Le cadre de la régulation	96
1.3. Perspectives sectorielles	98
2. L'électricité	99
2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	99
2.2. Cadre de la régulation	101
2.3. Perspectives sectorielles	103
3. Le gaz	104
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	104
3.2. Cadre de la régulation	105
3.3. Perspectives sectorielles	106
4. Les chemins de fer	107
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	107
4.2. Cadre de la régulation	108
4.3. Perspectives sectorielles	109
5. Les transports aériens	110
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	110
5.2. Cadre de réglementation	111
5.3. Perspectives sectorielles	112
Concurrence et régulation des services publics aux Pays-Bas	113
1. Les télécommunications	113
1.1. Le contexte concurrentiel et réglementaire	113
1.2. Le cadre de la régulation	116
1.3. Perspectives sectorielles	120
2. Les Postes	123
2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	123
2.2. Cadre de la régulation	124
2.3. Perspectives sectorielles	126
3. L'électricité	126
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	126
3.2. Cadre de la régulation de l'électricité	128

4. Les chemins de fer	128
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	128
4.2. Perspectives sectorielles	131
 Concurrence et régulation des services publics : la position de Bruxelles	 134
1. Les télécommunications	134
2. Les Postes	135
3. L'électricité	136
4. Le gaz	136
5. Les chemins de fer	137
5.1. Les textes européens de réglementation des chemins de fer	137
5.2. Les projets de la Commission en matière de libéralisation des chemins de fer	138
6. Les transports aériens	139
6.1. La réglementation européenne	139
6.2. Situation et perspectives européennes du secteur des transports aériens	141
 Concurrence et régulation des services publics en Australie	 143
1. Les télécommunications	143
1.1. Le contexte concurrentiel et réglementaire	143
1.2. Le cadre de la régulation	143
1.3. Perspectives sectorielles	144
2. L'électricité	146
2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	146
2.2. Cadre de la régulation	146
2.3. Perspectives sectorielles	146

3. Le gaz	149
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	149
3.2. Cadre de la régulation	150
3.3. Perspectives sectorielles	151
4. Les chemins de fer	152
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	152
4.2. Cadre de régulation	153
4.3. Perspectives sectorielles	154
5. Les transports aériens	154
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	154
5.2. Cadre de régulation	154
 Concurrence et régulation des services publics au Chili	 157
1. Les télécommunications	157
1.1. Le contexte réglementaire et concurrentiel	157
1.2. Le cadre de la régulation dans les télécommunications	159
2. L'électricité	160
2.1. Contexte et réglementaire et concurrentiel	160
2.2. Cadre de la régulation	163
2.3. Perspectives sectorielles	163
3. Le gaz	165
3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	165
3.2. Perspectives sectorielles	165
4. Les chemins de fer : une volonté politique de modernisation du réseau national	167
4.1. Contexte concurrentiel et règlementaire	167
4.2. Perspectives sectorielles	168

Concurrence et régulation des services publics aux Etats-Unis	169
1. Les télécommunications	169
1.1. Le contexte concurrentiel et règlementaire	169
1.2. Le cadre de la régulation	170
1.3. Perspectives sectorielles	175
2. Les Postes	176
2.1. Contexte concurrentiel et règlementaire	176
2.2. Cadre de la régulation	177
2.3. Perspectives sectorielles	177
3. L'électricité	178
3.1. Le secteur électrique et l'élaboration du cadre législatif	178
3.2. Cadre de la régulation	180
3.3. Perspectives sectorielles	181
4. Le gaz	182
4.1. Contexte concurrentiel et règlementaire	182
4.2. Cadre de la régulation	186
4.3. Perspectives sectorielles	186
5. Les transports aériens	187
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	187
5.2. Cadre de la régulation	187
Concurrence et régulation des services publics au Japon	189
1. Les télécommunications	189
1.1. Le contexte concurrentiel et règlementaire	189
1.2. Le cadre de la régulation	190
1.3. Perspectives sectorielles	191
2. Les Postes	191
2.1. Contexte concurrentiel et règlementaire	191
2.2. Cadre de la régulation	192
2.3. Perspectives sectorielles	192
3. L'électricité	192
3.1. Contexte concurrentiel et règlementaire	192
3.2. Cadre de la régulation	193

3.3. Perspectives sectorielles	193
4. Le gaz	193
4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	193
4.2. Cadre de la régulation du gaz	193
4.3. Perspectives sectorielles	193
5. Les chemins de fer	195
5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	195
5.2. Cadre de la régulation	198
5.3. Perspectives sectorielles	198
6. Les transports aériens	199
6.1. Contexte concurrentiel et réglementaire	199
6.2. Cadre de la régulation	200
6.3. Perspectives sectorielles	201
Conclusion	203
Remerciements	209
Bibliographie	211

Introduction

On a beaucoup débattu, ces dernières années, de la libéralisation des services publics. A qui tente de prendre un peu de recul, les discussions paraissent avoir traversé trois périodes successives.

La première a porté sur les principes, pour ne pas dire sur l'idéologie de la libéralisation. Le modèle britannique, à cette époque, suscitait selon l'observateur soit le désir d'imiter soit une violente répulsion, mais en tout cas il exerçait une sorte de fascination. La question était de savoir, comme on disait alors, s'il fallait déréguler ou non. Le mot désignait, dans l'esprit de ceux qui l'utilisaient, un mélange de concurrence et de privatisation très fortement dosé.

On en est venu ensuite, et c'est heureux, à parler de libéralisation au concret, et à poser des problèmes techniques: lorsqu'un gouvernement estime opportun de libéraliser, quelles options se présentent à lui ? Et l'on s'est aperçu que les marges de choix étaient étendues. On s'est demandé, par exemple, s'il fallait introduire la concurrence avant de privatiser, ou l'inverse -et si d'ailleurs il fallait toujours privatiser-, ou bien, en fonction des particularités de chaque sorte de réseau, s'il fallait ou non découper les entreprises le long de la frontière entre infrastructures et services, ou encore combien d'exploitants on avait envie d'avoir pour un service donné. Le tout, naturellement, en fonction des objectifs d'efficacité et d'égalité que l'on poursuivait.

Il semble que nous abordions maintenant la troisième phase du débat. Chaque pays s'est convaincu qu'il pouvait trouver, dans les limites des directives communautaires s'il y a lieu, un modèle d'organisation qui lui convienne, ou plutôt un mode d'organisation pour chaque secteur. Mais en même temps il est confronté à une nécessité pratique : repenser et réorganiser le rôle des pouvoirs publics.

Du temps où le modèle du monopole public prévalait, les exploitants de services publics trouvaient en face d'eux des administrations de tutelle. Le but de chacune de ces administrations était d'éviter que *son* monopole n'abusât de sa position, et de stimuler une créativité et une efficacité que le pouvoir de marché tend à anesthésier. Dans les secteurs où la concurrence existe, un nouveau rôle, essentiel, apparaît désormais : orchestrer une coexistence équitable des différents opérateurs. C'est en général cela qu'on entend lorsque l'on parle de *régulation*. La tâche est particulièrement délicate lorsque l'Etat reste propriétaire ou actionnaire majoritaire de l'un d'entre eux.

Toute une réflexion s'est donc engagée pour savoir comment partager l'édiction des règles, leur application et le règlement des inévitables différends entre des institutions publiques existantes ou à créer. La crainte du conflit d'intérêt entre Etat-actionnaire et Etat-régulateur a suscité dans certains pays la notion d'autorité indépendante, que d'autres récusent au nom des principes de la démocratie représentative. La recherche d'un traitement équitable des conflits en a conduit

quelques-uns à accorder grande importance aux tribunaux, ou à des instances en charge du droit de la concurrence. Les frontières entre loi et règlement, entre définition et interprétation de la règle, entre instance consultative et instance juridictionnelle sont apparues, à l'examen, assez floues, et surtout les gouvernants se sont rendu compte qu'elles pouvaient inspirer des découpages institutionnels très variés. Telle instance qualifiée d'indépendante est soumise ici à la censure *a posteriori* de l'exécutif, là à son approbation *a priori*. Telle autre édicte des règlements, tandis que son homologue du pays voisin ne peut que les interpréter. Tel conflit est arbitré soit par un tribunal, soit par une autorité de la concurrence, soit par une autorité indépendante.

Sans doute la tradition de chaque pays détermine-t-elle assez fortement les solutions institutionnelles qu'il retient. Mais il reste que les problèmes qu'il s'agit de résoudre sont inédits. Comme toujours en pareil cas, il n'est pas forcément opportun de copier ses voisins, mais il est souvent riche d'enseignements d'étudier leur exemple.

Le Commissariat général du Plan, après avoir contribué amplement à la deuxième phase du débat, souhaite apporter sa contribution à la troisième. La France va devoir s'y intéresser très rapidement. Certes, une solution a d'ores et déjà été inventée pour les télécommunications, et elle se met en place. Mais plusieurs secteurs vont connaître d'ici le début de la décennie prochaine des transformations importantes, en devenant sensiblement plus concurrentiels. Pour chacun d'entre eux, la modernisation de la régulation publique va s'imposer, et la France va devoir concevoir des organisations qui s'adaptent aux particularités techniques et économiques de chacun d'entre eux, tout en s'inscrivant dans une tradition juridique et institutionnelle ancienne.

De même que le rapport du Plan *Services publics, question d'avenir*¹ s'était appuyé sur une analyse des formes d'organisation retenues dans les pays de développement comparable -le rapport *Les réseaux de services publics dans le monde* -, de même il est utile aujourd'hui de faire le point sur ce que nos voisins ont appris.

Le présent document est une première démarche en ce sens. Il poursuit un double objectif. Son premier but est de proposer une photographie de la concurrence et de l'organisation industrielle dans les principaux secteurs de services publics en réseaux à la fin de 1996. Le second est de caractériser les modèles institutionnels de régulation publique retenus par nos voisins. Pour cela, toute la combinatoire dont peuvent jouer les gouvernements est explorée : statut et position institutionnelles des instances de régulation, étendue de leurs prérogatives, répartition des compétences réglementaires et juridictionnelles, modalités concrètes des décisions d'octroi d'autorisations ou d'approbations de tarifs, procédures de recours et modalités de concertation

Alimenté par le réseau des postes d'expansion économique à l'étranger, aidé par plusieurs experts français, que nous remercions chaleureusement les uns et les autres, le travail de Danièle Attias fait le point des solutions organisationnelles

¹ Rapport de la Commission présidée par C.Stoffaës, Odile Jacob, 1995.

² Rapport de l'atelier présidé par M.Walrave, Eska-ASPEurope, 1995.

expérimentées par des pays comparables au nôtre. Il constitue à ce titre une pierre apportée à l'édifice du débat qui s'engage sur la nouvelle orchestration des services publics par l'Etat. Nul doute que l'on se trouve confronté, dans les années qui viennent, à une grande variété de modèles en Europe et dans le monde. Puisse la France en forger un qui lui ressemble et qui contribue à concilier harmonieusement efficacité économique et cohésion sociale.

Michel Matheu

*Chef du service Energie,
Environnement, Agriculture, Tertiaire*

Concurrence et régulation des services publics en ALLEMAGNE

«La concurrence est la règle et le monopole par un service d'Etat doit être l'exception qu'il faut en détail motiver» : cette déclaration de principe est en 1989 le leitmotiv de la réforme des services des Postes et Télécommunications (*Postreform I*).

Selon M. Wolf¹, président du *Bundeskartellamt* (Office des Cartels), l'évolution vers la libéralisation des services publics est irréversible, car elle correspond à une nécessité économique. A ce titre, les articles 85, 86 et 90 du Traité lui donnent un cadre adéquat avec l'idée de proportion entre les entorses à la concurrence et les missions de service public. Dès lors, l'instauration d'une instance de régulation, indépendante et spécialisée, à l'abri des interférences politiques, est particulièrement recommandée. Cependant, à terme, la régulation est assurée par le droit de la concurrence et ses organes.

1. Les postes et télécommunications

1.1. Le cadre législatif² des Postreformen I & II

En 1989, la «Poste Fédérale Allemande» a été divisée en trois parties autonomes : DBP *Postdienst* (service postal), DBP *Telekom* (télécommunications) et DBP *Postbank* (service bancaire). Chaque entité a maintenu son statut d'établissement public, propriété de l'Etat. Cette «*Postreform I*» (Réforme de la poste I) a renforcé la volonté de créer des structures plus adaptées à la gérance de ces domaines sur le modèle d'entreprises privées. La plupart des collaborateurs sont restés des «*Beamte*» (salariés d'Etat) et les trois unités, dont le succès économique s'est avéré sensiblement différent, se garantissaient une solidarité financière mutuelle. La situation montra vite que les *Telekom* subventionnaient les deux autres branches, dont la poste, traditionnellement en pertes.

Avec la transformation en établissement public de l'entité chargée des télécommunications, il était désormais possible pour les concurrents de s'occuper de domaines tels que le téléphone mobile, les réseaux privés, le transfert de données et le transfert par satellites. Le Ministère restait responsable pour l'homologation des différents types de matériels.

¹ Audition de M. Wolf, président du *Bundeskartellamt*, réalisée dans le cadre de l'élaboration au Premier ministre sur le service public, sous la présidence de M. Denoix de Saint Marc (janvier 1996)

² Selon l'étude réalisée par le Cabinet ESL & Network pour le Commissariat Général du Plan en mars 1996, «Transformation des opérateurs publics de réseaux en Allemagne».

La Postreform II de septembre 1994 comprend deux lois : la première vise la modification de la Constitution; la seconde comporte la réforme des postes et télécommunications ou «*Gesetz zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation*».

Selon la *Postneuordnungsgesetz* (relative à la nouvelle organisation des Postes et Télécommunications), le principe est retenu que la gestion des télécommunications et la poste doit être effectuée à l'échelon fédéral (*Bund*). Ainsi, la régulation doit garantir que des services couvrant l'intégralité du territoire, raisonnables et suffisants soient mis à disposition dans les domaines des télécommunications et des postes.

Le principe général est donc posé et décliné pour définir les objets de la régulation :

- une offre de services couvrant l'intégralité du territoire, modernes et bon marché ;
- l'égalité des chances des régions les moins peuplées en relation avec les régions à population dense dans le domaine des postes, en tenant compte de l'uniformité des tarifs dans l'espace concernant les services universels et les services de monopole ;
- l'accès des utilisateurs à ces offres de services sans discrimination ;
- la gestion effective des ressources limitées en particulier des fréquences et des numéros de téléphone ;
- la prise en compte des impératifs sociaux ;
- la garantie d'une protection effective du consommateur et des données.

Au 1er janvier 1995, les trois établissements ont été transformés en sociétés anonymes et leur capital doit être progressivement ouvert aux capitaux privés. Une holding commune aux trois entreprises, revêtant la forme d'un établissement de droit public, a été créée et placée sous la tutelle du Ministère Fédéral des Postes et Télécommunications. Cet établissement a la charge d'exercer des droits et obligations de l'Etat allemand, essentiellement dans les domaines de la gestion et de l'administration, à l'exclusion du domaine opérationnel. Il assure l'administration des actions qu'il détient des sociétés nouvellement créées, cède et acquiert au nom de l'Etat.

Il prend également en charge certaines missions au profit des entreprises de la poste : il assure la coordination entre les entreprises et peut, dans certaines conditions, être appelé à conseiller une entreprise dans le domaine de l'élaboration des stratégies. Plus généralement, l'établissement public intervient dans le domaine social : il a compétence pour la négociation des conventions-cadres et peut conseiller les entreprises dans la gestion de leur personnel.

1.2. Les télécommunications

1.2.1 Contexte concurrentiel et idéologique : la libéralisation des télécommunications

En Allemagne, la possession publique et fédérale du secteur est inscrite dans la loi fondamentale de 1949. L'approche des pouvoirs publics a évolué, passant d'un attachement aux monopoles locaux ou nationaux à une position plus libérale, inspirée des recommandations de la Commission Européenne.

En juin 1994, le Bundestag adopte un amendement constitutionnel afin de privatiser l'opérateur *Deutsche Telekom A.G.* (ex-DBP *Telekom*, établissement public).

Celui-ci reçoit dès le 1er janvier 1995 (date de sa transformation en société anonyme) le monopole de la transmission de la voix sur le réseau téléphonique. Cependant, ce monopole ne concernait pas les messageries (soumises dès lors à la concurrence), ni les réseaux privés de transmission de la voix (s'ils se cantonnent dans un rayon de 25 km et ne sont pas reliés au réseau public). Début juillet 1996, le monopole légal de *Deutsche Telekom* a été supprimé, ce qui permet à tout opérateur de fournir des services de base, d'accéder au réseau de l'opérateur historique et d'y raccorder son propre réseau.

En mai 1996, Deutsche Telekom annonce³ plus de 30 MdF de bénéfices avant impôts et un chiffre d'affaires de 225 MdF pour 1995, la plaçant en première position parmi les entreprises allemandes.

1.2.2. Nature des instances de régulation

La loi de septembre 1994 met en place une autorité de régulation spécifique auprès du Ministre des Postes et Télécommunications, le *Reguliierungsrat*, dont le champ de compétences recouvre à la fois les secteurs des postes et des télécommunications. Ce conseil de régulation est composé de 32 membres, un représentant de chaque *Land* et un nombre égal de députés du *Bundestag*.

Il a le pouvoir de décision dans les domaines suivants :

- définition des prestations obligatoires ;
- définition des décrets cadres pour l'accès au service ;
- définition de mesures souveraines pour garantir une utilisation efficace des fréquences ;
- définition des contreparties dans les conditions générales de la *Deutsche Telekom AG* et de la *Deutsche Post AG* ;

³ Réseaux Actualités - Direction de la prévision - Ministère de l'économie et des finances - mai 1996

- mesures pour éviter des atteintes à la libre concurrence ;
- conseil du Ministre pour la nomination des cadres dans le domaine de la régulation.

Le Ministère des Postes et Télécommunications veille à l'application des objectifs de la loi de 1994. Il est aussi responsable de la gestion des fréquences, en établissant des plans de répartition et en assurant l'octroi de fréquences.

En cas de désaccord entre les Ministres et le *Regulierungsrat*, le Ministre doit informer le *Regulierungsrat* de sa position négative dans la semaine et celui-ci dispose de deux semaines pour décider s'il retire sa décision en tenant compte de l'avis du Ministre ou s'il la maintient. Dans ce cas, le Ministre des Postes et Télécommunications soumet le différend dans la semaine au Gouvernement Fédéral qui tranche définitivement.

1.2.3. Perspectives réglementaires et concurrentielles

Dans l'exposé des motifs de la loi de 1994, il est expressément dit que la durée de la loi est limitée, conformément à la volonté politique d'engagement dans l'Union Européenne et à la décision du Conseil des Ministres de mettre fin au monopole du service téléphonique d'ici la fin de 1997. Elle correspond ainsi à la volonté des législateurs de préparer à temps -avant le 31.12.1997 - l'ouverture du marché des télécommunications et des postes.

Le gouvernement fédéral et les trois grands groupes parlementaires au *Bundestag* ont introduit le projet de loi sur les télécommunications (*Telekommunikationsgesetz* ou TKG) visant surtout à la libéralisation des services vocaux publics et des infrastructures de réseaux.

Celui-ci fait référence au service universel dans le sens européen, ainsi qu'à l'accès des tiers au réseau (actuellement sous monopole exclusif de *Deutsche Telekom A.G.*). D'autre part, il prévoit le transfert du droit du gouvernement fédéral d'utilisation gratuite des routes et places publiques à tous les licenciés futurs, ce qui ouvre la possibilité aux concurrents de créer des réseaux câblés dans les mêmes conditions qu'anciennement la *Deutsche Telekom A.G.* auprès des communes.

Il prévoit également l'institution d'une autorité de régulation, le *Regulierungsamt*, subordonnée au Ministère de l'Economie, selon le texte adopté par le cabinet fédéral - par opposition au précédent projet, qui prévoyait l'institution d'une autorité ayant rang de Ministère. Les dispositions prévues créent une autorité peu autonome car celle-ci doit traiter avec l'Office des Cartels pour toutes les questions de concurrence du marché des télécommunications.

Cette autorité dispose d'un pouvoir de régulation et d'arbitrage. A cette fin, elle possède un droit d'enquête et d'informations, ainsi que des possibilités de sanctions graduées. Par ailleurs, elle est un conseil du Ministre pour la nomination des cadres dans le domaine de la régulation.

Ses compétences propres reposent sur trois grands axes : l'attribution de licences, le contrôle du respect de la concurrence et du respect des obligations faites aux opérateurs, ainsi que la régulation des tarifs.

Afin de favoriser l'accès de nombreuses entreprises sur le marché, le projet de loi a clarifié la notion de territoire, sur lequel une entreprise peut offrir ses services. Les licences peuvent avoir un caractère régional et les obligations de service universel fourni à l'ensemble d'une population sont satisfaites dans ce seul cadre.

Le droit d'accès au réseau est encadré par la loi ; les cas de limitation y sont explicités, comme la limitation de fréquences sur un territoire donné ou l'absence de fiabilité et de compétences techniques d'une entreprise. Dans le cas d'une limitation des fréquences sur un territoire donné et donc d'une limitation des licences, la loi prévoit des procédures de mise en concurrence entre entreprises, de nature à garantir une offre de service universel.

La formation des tarifs pour les services de télécommunications sera libre, à l'exception de ceux concernant le service vocal et les voies de transmissions, lorsqu'ils sont offerts au public par une entreprise en position dominante. Dans ce cadre, l'autorité de régulation possède un droit d'intervention en cas d'abus de position dominante en matière de prix. Cette obligation ne concerne pour l'instant que *Deutsche Telekom*, mais elle pourra s'étendre au fur et à mesure à d'autres opérateurs qui parviendront à acquérir une telle position.

D'autre part, la gestion générale des numéros téléphoniques et de la distribution des fréquences est de la compétence exclusive du régulateur. L'octroi des fréquences se fait contre rémunération, fixée par décret du Ministère des Postes et Télécommunications, en accord avec les Ministres de l'intérieur, des Finances, de la Justice et de l'Economie, sans accord préalable du *Bundesrat*.

1.3. Les Postes

1.3.1 Contexte concurrentiel et idéologique : une libéralisation prudente

La DBP *Postdienst* chargée du service postal, conservait donc son monopole sur la distribution du courrier. La privatisation partielle de la *Deutsche Post* (ex-DBP *Postdienst*), juridiquement possible, n'est pas programmée avant 1998. L'Etat y resterait majoritaire jusqu'à la fin de 1999.

D'autre part, depuis le 1er janvier 1995, le monopole de la poste allemande est réduit pour les envois en nombre (publicités, catalogues, etc.) au courrier de moins de 250 g. La limite peut être

abaissée à 100 g au 1er janvier 1996 (?). L'ouverture à la concurrence de ce marché résulte d'une forte pression des sociétés de vente par correspondance sur le gouvernement allemand.

1.3.2. Nature des instances de régulation

Le *Regulierungsrat* ou «Conseil de régulation», au sein du Ministère des Postes et Télécommunications, est également compétent pour la régulation du secteur des Postes. Il est compétent pour réglementer les matières suivantes, sur proposition du Ministre des Postes et Télécommunications :

- fixation des prestations obligatoires et des conditions-cadres d'exploitation des services ;
- fixation des règles d'intérêt général en vue de garantir l'utilisation efficace et sans défaut des fréquences;
- autorisation des rémunérations de services et autres remboursements relatifs aux conditions d'exploitation ;
- changement des droits monopolistiques et projets de décision sur l'administration des fréquences radio.

L'intervention de sociétés privées dans ces marchés ouverts dépend donc de l'intervention du conseil de régulation, par l'attribution des licences d'exploitation.

1.3.3. Perspectives réglementaires et concurrentielles

Le conseil de régulation doit disparaître avec l'entrée en vigueur de la loi sur la libéralisation des télécommunications, le 1er janvier 1998. Il sera remplacé par une nouvelle autorité indépendante de régulation. Un fonds de péréquation⁴ serait également mis en place pour financer les missions d'intérêt public.

Le résultat d'exploitation de La Poste⁵ pour 1996 devrait se situer au niveau de 1995 (364 millions de DM). Ses effectifs ont été réduits de 17 500 personnes en 1995 et de 15 000 en 1996. La privatisation de la *Deutsche Post* pourra intervenir après celle de la *Postbank*, une fois établi l'accord de coopération entre elles. La *Deutsche Post* sera autorisée à acquérir 25% de la *Postbank*, sans minorité de blocage.

La *Deutsche Post*, dont les frais de port sont déjà les plus élevés d'Europe prévoit une nouvelle hausse en 1997. En vue de la fin du monopole postal en 1998-1999, la Poste teste une extension des activités de ses bureaux, autorisés à vendre des produits d'épicerie et de tabac, tandis que les commerces locaux peuvent délivrer des services postaux.

⁴ Réseaux Actualités - Direction de la prévision - Ministère de l'économie et des finances - mai 1996

⁵ Réseaux Actualités - Direction de la prévision - Ministère de l'économie et des finances - juin/juillet/août 1996

La question du repostage a été posée au cours du procès du 27 avril 1996, devant la cour régionale de Francfort. La poste allemande a en effet porté plainte contre deux entreprises qui acheminent le courrier vers l'Allemagne en passant par le Danemark ou la Hollande, d'où les lettres sont réexpédiées à un tarif inférieur au tarif intérieur allemand. Elles économisent ainsi jusqu'à 40% des frais d'envoi.

2. L'électricité

2.1 Le secteur électrique allemand résiste à toute tentative de libéralisation

Le marché de l'industrie électrique allemande compte près de mille sociétés, dont la plupart sont de droit privé et à capitaux mixtes. Cependant, neuf compagnies suprarégionales dominent et sont étroitement liées aux collectivités et sociétés publiques locales par des prises de participation croisées ou des contrats d'exclusivité. Grâce aux contrats de concession et de démarcation, ainsi qu'à des prises de participation dans les sociétés de distribution, ces 9 grandes compagnies jouissent de monopoles régionaux.

Répartition par type d'entités du marché électrique allemand en 1995

	Sociétés supra-régionales	Sociétés régionales (distribution dans les zones à faible densité de population)	Sociétés locales (exploitation des réseaux dans la plupart des grandes villes de plus de 20000 habitants)
Nombre d'entités	9	80	900
Part de la production	81%	9%	10%
Part de la distribution	34%	39%	27%

Deux types de contrats assurent la délimitation géographique et fonctionnelle entre les activités des sociétés supra-régionales, régionales et locales ;

- les contrats de démarcation sont des contrats de non-concurrence passés entre les sociétés productrices qui s'assurent le monopole de l'approvisionnement d'une zone de distribution (démarcation horizontale), soit entre un distributeur et un producteur (démarcation verticale) ;
- les contrats de concession passés entre les collectivités publiques et les producteurs rappellent ceux par lesquels en France des collectivités délèguent l'exploitation et la gestion des services publics locaux non-nationalisés aux sociétés de services. D'une durée maximale de 20 ans, ils

garantissent au concessionnaire l'utilisation exclusive des voies communales (propriété privée de la commune) contre le versement d'une redevance au concédant et une obligation de desserte. Les collectivités publiques ne sont généralement propriétaires que des terrains, non des installations du réseau qui appartiennent aux sociétés de distribution. D'autre part, une entreprise distributrice ne peut s'opposer au transit de fournitures d'autres producteurs sur son réseau.

Enfin, certains producteurs, qui n'ont pas développé d'activité de distribution propre, exercent un contrôle sur l'aval du secteur grâce à des prises de participations dans les sociétés de distribution régionales et locales. C'est le cas notamment de *Bayernwerk* et de *Preussenelektra*.

2.2. Nature des instances de régulation

Dans le cadre réglementaire et législatif fédéral, la régulation des activités de production, de transport et de distribution de l'électricité repose sur l'intervention des *Länder* et de l'Office Fédéral des Cartels.

La «loi sur le secteur de l'énergie» ou *Energiewirtschaftsgesetz* (EnWG) du 13 décembre 1935, modifiée mais jamais abrogée, reste le fondement juridique de la régulation du secteur électrique et gazier. Face au manque structurel de concurrence dans ces secteurs, elle vise à protéger l'intérêt du consommateur. Cette loi donne donc compétence aux *Länder* pour :

- octroyer l'autorisation d'alimenter des tiers en énergie ;
- assurer le contrôle des investissements (renouvellement, extension ou fermeture d'installations), pour lesquelles les fournisseurs d'énergie sont soumis à une obligation de notification ;
- accorder les autorisations tarifaires nécessaires.

Cependant, le contrôle des autorités régionales ne portent que sur les tarifs de base, c'est-à-dire ceux pratiqués pour l'approvisionnement des foyers, des entreprises industrielles et de services à faible consommation ainsi que des entreprises agricoles.

Pour les tarifs appliqués aux consommateurs, tout distributeur doit présenter annuellement une demande d'autorisation auprès de l'autorité compétente du *Land* dans lequel il exerce son activité. Pour les clients les plus importants (sociétés industrielles ou de service, y compris les sociétés de distribution elles-mêmes, dont la consommation excède 30 kWh par an), le tarif pratiqué par le fournisseur n'est pas soumis à autorisation. Le législateur a considéré que le pouvoir de négociation de ces consommateurs garantissait des pratiques tarifaires équitables sans qu'il soit besoin de pratiquer un contrôle administratif.

Pour le contrôle des investissements et des tarifs, l'administration du *Land* compétente est généralement le Ministère de l'Economie ; dans certains cas, il s'agit d'un autre Ministère, comme celui de l'Environnement par exemple.

Le droit de la concurrence allemand reconnaît la spécificité des secteurs du gaz et de l'électricité et exempte les contrats de démarcation de l'interdiction des ententes. Ces secteurs sont exclus du champ d'application des principales dispositions de la loi sur les restrictions de concurrence relatives aux accords entre entreprises de 1957, la *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* ou GWB, mais demeurent sous le contrôle de l'instance fédérale en ce qui concerne les abus de position dominante et les fusions.

Cette exemption a permis de préserver le mode traditionnel de régulation du secteur qu'avait entériné la loi de 1935. Elle garantit en effet la validité des contrats de démarcation, aux termes desquels une des deux sociétés contractantes obtient soit l'exclusivité de l'approvisionnement ou de la distribution dans une zone géographique définie (démarcation horizontale entre fournisseurs et distributeurs), soit l'exclusivité de l'activité de distribution (démarcation verticale entre distributeur et fournisseur). L'Office Fédéral des Cartels est compétent pour juger du caractère abusif de telle décision ou contrat, adresser des injonctions aux entreprises concernées.

Les décisions de l'Office Fédéral des Cartels sont susceptibles de recours devant le Tribunal Régional (*Berliner Kammergericht*), d'abord, puis en cassation, devant la Cour Fédérale (*Bundesgerichtshof*). De tels recours ne sont pas exceptionnels. Ainsi, plusieurs décisions de l'Office Fédéral des Cartels, qui allaient dans le sens d'une obligation d'ouverture des réseaux, ont été cassées en deuxième instance ou devant la Cour Fédérale. L'interprétation juridique prévalente en matière de pratiques abusives laisse en définitive peu de place à un mode de régulation concurrentiel. Elle préserve les positions établies des sociétés propriétaires des réseaux, qui n'ont pas à justifier du refus d'ouvrir leur réseau à un autre fournisseur, et assure la pérennité des ententes.

De fait, malgré des tentatives répétées, les positions des entreprises supra-régionales n'ont pu être remises en cause. A plusieurs reprises, l'instance de contrôle a lancé des procédures-pilotes qui visaient les contrats de concession et de démarcation. Elle a jusqu'à présent échoué, soit parce que le juge fédéral a fait prévaloir, contre l'avis de l'Office fédéral des cartels, la notion d'intérêt général sur celle de concurrence, soit parce que les parties incriminées ont modifié in extremis les termes de leur accord, rendant par là-même la procédure sans objet. En réalité, l'issue des procédures ouvertes par l'Office Fédéral montre qu'une véritable libéralisation requiert une réforme des dispositions législatives actuelles.

2.3. La modification du cadre législatif dépend désormais de la future directive européenne sur le marché intérieur de l'électricité.

Sur le plan intérieur, la réforme proposée en 1994 par le Ministère de l'Economie entraînerait une transformation profonde du mode actuel de régulation du secteur. En effet, sans envisager la création d'une nouvelle autorité de régulation, elle mettrait fin au régime d'exception concurrentielle

du secteur. Les modifications apportées à la loi sur l'économie énergétique et à la loi anti-cartellaire se traduiraient donc par :

- le contrôle des investissements par les autorités régionales serait moins contraignant pour les obligations de notifications ;
- l'abandon du système des contrats de démarcation : ils ne bénéficieraient plus d'un régime d'exception légale et seraient susceptibles d'être dénoncés par l'Office Fédéral des Cartels, afin d'affaiblir les monopoles régionaux ;
- la suppression de la règle d'exclusivité des contrats de concession : l'octroi à un distributeur d'un droit exclusif d'utilisation des voies publiques serait interdit ;
- la possibilité pour les tiers d'accéder au réseau: le Ministère souhaite faciliter l'utilisation du réseau de transport d'un fournisseur par un autre fournisseur (*Durchleitung*), l'exploitant du réseau devant justifier d'un éventuel refus. L'Office Fédéral des Cartels resterait l'autorité compétente pour traiter des litiges nés d'un refus de transit ou de la contestation des conditions de transit, notamment financières.

Le projet ne satisfait ni les électriciens, ni les collectivités régionales et locales :

- les compagnies refusent de se voir imputer la responsabilité du prix élevé⁶ de l'électricité en Allemagne. Les électriciens sont d'autant moins disposés à accepter une remise en cause de leurs monopoles locaux que les ressources dégagées par l'activité électrique leur permettent de se diversifier (notamment dans le domaine des télécommunications) ;
- les collectivités publiques, qui occupent une place importante dans l'actionariat des sociétés de production et de distribution, redoutent quant à elles une remise en cause de leurs prérogatives. Les membres de la coalition gouvernementale ont eux-mêmes souligné à ce sujet le risque de voir apparaître un déséquilibre tarifaire entre les régions urbaines et rurales. De fait, la suppression des clauses d'exclusivité des contrats de concession (et donc de la taxe prélevée en contrepartie de l'utilisation des voies publiques par le distributeur sur le consommateur) priverait les collectivités d'une importante source de revenus.

Le débat sur la réforme du secteur reste ouvert, constamment réactivé par les négociations européennes sur la directive «marché intérieur de l'électricité». Dans le cadre des discussions à la Commission européenne, les Allemands ont cherché à imposer la directive la plus libérale possible, mais ils se sont heurtés aux réticences de pays comme la France, dont la volonté était de ne pas pousser trop loin le degré de libéralisation du secteur.

⁶ Celles-ci soulignent alors les charges induites par la politique énergétique : indécision dans le domaine de l'énergie atomique, réglementations restrictives dans le domaine de l'environnement et obligation de prise en charge à un tarif élevé du courant livré par les auto-producteurs à partir d'énergies renouvelables.

3. Le gaz

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le gaz naturel couvre 20% des besoins en énergie primaire sur le marché allemand. Presque nulle dans les années 1960, sa part atteint 14% en 1986 et des prévisions du Ministère fédéral de l'économie estiment que la part du gaz devrait s'élever à 14% en 2020. La croissance de la demande en gaz des dernières années a largement dépassé les attentes des professionnels du domaine. L'industrie manufacturière reste la première consommatrice de gaz naturel, avec 43% de la consommation totale. Toutefois, les clients résidentiels, qui représentent 23% de la consommation totale, constituent le segment le plus dynamique du marché, avec 23% d'augmentation de la demande en 1995.

Le marché est caractérisé par le grand nombre d'entreprises opératrices :

- 14 entreprises de production ; en 1995, les deux plus importantes, détenues conjointement par *Deutsche Shell AG* et *Esso AG*, assurent seules 52% de la production totale, tandis que la troisième, détenue par *Mobil Oil Erdgas* assure 23% de la production gazière. La filiale de Gaz de France et *Bayernwerk, Erdöl Erdgas Gommern*, couvre 6% de la production. Les autres producteurs dépendent de groupes allemands tels que *Wintershall*, filiale de BASF, RWE et *Preussag*. L'épuisement des champs gaziers allemands devrait intervenir d'ici 10 à 15 ans ;
- 3 importateurs-producteurs, *Ruhrgas*, *Wintershall* et *Verbundnetzgas*, VNG, dont *Ruhrgas* et *Wintershall* sont les principaux actionnaires, assurent l'essentiel des importations et du transport vers les zones de stockage et les centres de distribution régionaux ;
- 21 sociétés de transport à distance ou *Ferngasgesellschaften* ; généralement filiales des grands importateurs et producteurs, elles assurent le transport du gaz vers les sociétés de distribution régionales ou locales. Par exemple, *Bayerngas* se fournit exclusivement auprès de *Ruhrgas*, qui couvre seul 70% du transport du gaz en Allemagne ;
- 36 sociétés de distribution régionale, les *Regionalversorgungsgesellschaften* ; en général, leur capital est détenu par des collectivités locales et *Ruhrgas* ou des sociétés productrices d'électricité
- 500 distributeurs locaux, essentiellement des régions communales, ou *Stadtwerke*, sociétés de droit privé détenues majoritairement par des collectivités locales.

3.2. Cadre de la régulation

Le secteur du gaz bénéficie, au même titre que le secteur électrique, de la règle d'exception au regard de la loi sur les restrictions de concurrence de 1957. Dès lors, on retrouve les mêmes types de contrats de démarcation et de concession.

La détermination des tarifs, fixés librement par les distributeurs, se fonde sur la compétition intermodale : la régulation des prix s'effectue par la concurrence du gaz naturel avec les autres combustibles. Néanmoins, les compagnies de distribution du gaz naturel, si elles constituent des monopoles locaux, restent sous la surveillance du comité de surveillance de l'Office Fédéral des Cartels. Ainsi, les tarifs sont vérifiés de manière à ce qu'ils suivent les coûts d'approvisionnement. Les modalités de la régulation du secteur du gaz naturel en Allemagne sont semblables à celles de l'électricité.

3.3. Perspectives sectorielles

Un nouveau projet de réforme du droit de l'énergie allemand a provoqué un débat sur l'opportunité d'une libéralisation du secteur du gaz naturel. La proposition du Ministère fédéral de l'Economie a été approuvée par le gouvernement fédéral le 23 octobre 1993, mais l'opposition du SPD et des Verts au projet ne permet pas pour l'instant sa promulgation au *Bundesrat*. *Ruhrgas*, première entreprise allemande du secteur, en monopole jusqu'à l'entrée sur le marché de *Wintershall* (au début des années 1990) manifeste son opposition à toute libéralisation. Ce dernier maintient par contre une position favorable à l'obligation d'ouverture des réseaux (*Durchleitungspflicht*).

4. Les Chemins de fer

La réforme des chemins de fer allemands, caractérisée par la privatisation progressive de l'opérateur public, crée un précédent dans l'histoire de l'économie allemande : jamais une administration aussi importante n'avait été modifiée en une entreprise privée. La motivation pour la réforme de la *Bahn*, affichant structurellement des résultats négatifs, repose sur la gravité de la situation financière (pour la période 1994-2002, les besoins de financement prévisionnels s'élevaient à 1935 MdF et la dette cumulée prévisionnelle à 1143 MdF) et la nécessité de créer une structure rentable à terme.

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Selon la loi du 27.12.1993, *Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens*, au 1er janvier 1994, la D.B. (Chemins de fer de l'Ouest) et la D.R. (Chemins de fer de l'Est), alors deux établissements fédéraux distincts, sans personnalité juridique, ont été réunis dans une société anonyme dont le capital appartient à 100% au gouvernement fédéral (*Deutsche Bahn A.G.*) chargée de l'exploitation du réseau. La loi s'adapte aux directives communautaires, notamment la directive 91/440 CEE du 29.07.1991 sur le développement des structures des chemins de fer dans la communauté.

Le gouvernement fédéral a déchargé la *Deutsche Bahn* des 220 000 fonctionnaires des chemins de fer en créant une structure ad hoc chargée des les payer et d'honorer l'ensemble de leurs droits spécifiques (notamment les retraites) et de les mettre à disposition de la nouvelle société ferroviaire de droit privé au prix du marché.

L'Etat fédéral a repris à sa charge l'intégralité de la dette des opérateurs (70 milliards pour la *Bundesbahn* et 15.6 milliards de DM pour la *Reichsbahn* en 1993). Il garde la maîtrise des investissements d'infrastructures, auxquels les *Länder* pourront aussi concourir. La DBAG peut demander à l'Etat de prendre en charge les investissements qu'elle estime nécessaires, à condition de rembourser chaque année à l'Etat le montant des amortissement. Le *Bundeseisenbahn-Vermögen* (BEV), organisme fédéral, est chargé de l'administration du personnel, la gérance des dettes et de l'immobilier. Dès lors, l'infrastructure, propriété de l'Etat fédéral à travers BEV est gérée par DB et BEV. Le minimum de la structure interne de la DBAG est réglé par la loi : celle-ci est obligée de créer au moins 4 domaines qui sont à séparer du point de vue organisation et comptabilité :

- transport régional de personnes («*Personenabverkehr*»);
- transport de personnes sur de longues distances («*Personenfernverkehr*»);
- transport de biens («*Güterverkehr*»);
- réseau ferroviaire («*Fahrweg*»).

Cette loi s'occupe également de la régionalisation : depuis le 1er janvier 1996, la responsabilité des transports locaux est attribuée aux *Länder* et la compagnie publique peut être mise en concurrence. Des règlements détaillés précisent les paiements du gouvernement Fédéral aux Gouvernements des *Länder*, en compensation de la reprise de la responsabilité (y inclus le financement de cette partie des chemins de fer) : le besoin de financement des *Länder* pour le transport régional dont ils assument l'entière responsabilité, est dispensé par la cession d'une partie de l'impôt sur les carburants («*Mineralölsteueraufkommen*»). Pour répondre à cette nouvelle donne⁷, le groupe DBAG veut développer des partenariats nationaux et internationaux. Il prévoit d'investir 26 milliards de DM dans le matériel roulant et les gares d'ici l'an 2000, tandis que l'Etat allemand devra investir 51 milliards de DM dans les infrastructures.

Quelques résultats de cette réforme peuvent être constatés :

- la DBAG poursuit son redressement financier: l'exercice de 1995 s'est ponctué par un bénéfice de 553 millions de DM et celui de 1996 devrait être similaire ;
- le trafic passager a augmenté de 10% depuis 1994 et montre les effets de la politique commerciale de la compagnie ;
- l'activité de fret, pénalisée par la situation économique, continue de régresser et cède 5.1% de trafic au cours des 6 premiers mois de 1996 ;
- le trafic combiné gagne 6.3% durant les 6 derniers mois de 1996, malgré la concurrence du transport routier;

⁷ Entretien avec Heinz Dürr, président du Directoire de la DBAG, dans *Le Monde* du 24 mai et du 16 octobre 1996.

- la productivité par salarié a augmenté de 50% durant les trois dernières années ; les effectifs ont été diminués de 372 000 en 1994 à 290 000 en 1996.

4.2. Nature des instances de régulation

A la même date, un Office fédéral des Chemins de fer, ou «Eisenbahn-Bundesamt, (EBA), a été créé pour se charger de toutes les tâches souveraines du Gouvernement Fédéral dans le secteur. Celui-ci n'est pas une autorité indépendante, mais simplement qualifiée d'autonome par la loi. Il est dirigé par un président, qui dépend du Ministère Fédéral des Transports. Il s'agit à la fois d'un organisme de contrôle et d'homologation pour les chemins de fer fédéraux et pour les sociétés de chemins de fer dont le siège est à l'étranger, concernant leurs activités en Allemagne. Ses compétences sont les suivantes:

- planification des travaux d'infrastructures de voies ferrées fédérales;
- contrôle sur la légalité des appels d'offre ;
- surveillance technique des structures et constructions : cette fonction peut être déléguée par le *Bundesamt* à d'autres institutions (par exemple les «*Technische Überwachungsvereine*», pour le contrôle des installations et du matériel roulant des chemins de fer);
- octroi et révocation de licences pour organiser l'activité des chemins de fer : ce rôle est fondamental du fait de la possibilité d'accès de tiers au réseau ferroviaire depuis le 1er juillet 1994;
- exercice des droits souverains sur la base d'autres lois ou décrets concernant le secteur;
- application de conventions de financement pour les investissements ;
- poursuite pénale des délits dans le domaine des chemins de fer ;
- décision arbitrale en cas de litiges concernant l'octroi de l'accès de tiers au réseau ferroviaire.

Ainsi, les entreprises agréées peuvent entrer en concurrence avec la DBAG. Deux critères fondent le *Trassenpreissystem* (système de tarification) instauré :

- les caractéristiques de la ligne utilisée, ses qualités techniques et la vitesse maximale autorisée ;
- l'importance économique de la ligne, en fonction de sa fréquentation potentielle.

Il existe un barème de 10 catégories de prix, le prix définitif étant accordé par la DBAG elle-même à l'acheteur suivant la fréquence d'utilisation, le plan horaire et la durée du contrat. Elle doit constituer un prix de marché permettant à la DBAG de couvrir ses coûts globaux.

Pour les compagnies locales, le rôle de régulation est exercé par les *Länder*, pour autant qu'ils ne demandent pas à l'Office Fédéral de l'assurer à leur place.

4.3. Perspectives

La création des 4 divisions de la *Deutsche Bahn* A.G. n'est en réalité que le premier pas vers une étape ultérieure. Selon la même loi *Deutsche Bahn Gründungsgesetz*, la *Deutsche Bahn* A.G. a l'obligation de créer des sociétés anonymes séparées pour chacune des divisions et de transférer l'intégralité de l'activité de la division à cette nouvelle entité de droit privé. Le délai fixé par la loi est de 3 ans au plus tôt et 5 ans au plus tard après l'immatriculation de la DBAG au registre du Commerce, c'est-à-dire depuis le 5 janvier 1994.

En réalité, la nouvelle structure de 4 sociétés anonymes (schéma ci-dessous) doit être réalisée en 1997. La DBAG aura donc simplement un rôle de société holding et sa structure sera à scinder en 5 sociétés anonymes lors de la phase de *Ausgliederung* (scission):

- *Deutsche Bahn* AG (holding), qui doit disparaître à terme ;
- AG *Personennahverkehr*;
- AG *Personenfernverkehr* ;
- AG *Güterverkehr*;
- AG *Fahrweg*, qui aura une particularité : la rétrocession d'actions de cette société sera limitée à 49.9% et soumise à un accord politique (une loi fédérale après accord du *Bundesrat* sera nécessaire). Ainsi, cette société qui gère le réseau ferroviaire gardera l'Etat comme actionnaire majoritaire.

L'accès à l'infrastructure sera ouvert aux sociétés de transport combiné et aux groupements internationaux établis dans l'espace économique européen, sous réserve de réciprocité.

5. Les Transports aériens

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

5.1.1. Les aéroports

En Allemagne, les aéroports sont des sociétés de droit privé ou public, sous des tutelles variables : association avec un *Land* et des municipalités (Stuttgart, Munich) ou avec l'Etat (Francfort). A l'exception de l'aéroport de Francfort, ce sont des SARL. Le Bund n'est actionnaire que dans les principaux aéroports : Bonn/Cologne, Francfort, Berlin, Munich et Hambourg.

L'aéroport de Francfort est le seul constitué sous forme de société anonyme. Ses capitaux sont détenus à 45% par le *Land* de Hesse, à 27% par le *Bund* et à 28% par la ville. L'aéroport est le «hub» de la *Lufthansa*.

Les aéroports secondaires sont très souvent gérés conjointement par les Chambres de Commerce de plusieurs villes, des regroupements municipaux (*Verbund*) et les *Regierungspräsidium* de chaque *Land*. Contrairement aux *Länder*, la tendance du *Bund* est de chercher à se désengager financièrement de la gestion des aéroports. Ceux-ci sont propriétaires de leurs terrains et des pistes.

5.1.2. Les compagnies aériennes

Le marché des opérateurs est dominé par la *Lufthansa*, désormais compagnie privée. Affranchie de toute contrainte de desserte sous motif de service public, elle est libre d'ouvrir et de fermer ses lignes et se retrouve dans la situation de toutes les autres compagnies. Elle a absorbé la compagnie de l'ex-RDA, *Interflug* et dispose d'un monopole de fait sur les lignes intérieures, qu'elle exploite directement ou par le biais de filiales. Ses coûts, liés au niveau de vie allemand, restent malgré tout très élevés et pèsent sur son activité.

Il existe également quelques petites compagnies privées : LTU, *Hapag-Lloyd*, *German Airlines*. En mars 1992, *Eurowings/British Airways* a créé *Deutsche BA*, compagnie de droit privé allemand, dont elle détient 45%. Celle-ci, qui devrait acheter plusieurs Boeings 777, pourrait concurrencer la *Lufthansa* sur les vols à distance.

5.2. Nature des instances de régulation

Dans les années 1960, l'Etat allemand avait choisi de déclarer le contrôle aérien comme un exercice de droit souverain, appartenant donc au domaine de l'Etat. Les employés de la *Bundesanstalt für Flugsicherung* avaient donc le statut de *Beamte*, pour mettre à l'abri de conflits sociaux une structure jugée importante pour le développement des transports en Allemagne. Dans les années 1980, des tensions sociales internes accrues aggravaient l'incapacité du contrôle aérien administratif pour maîtriser le trafic aérien massif moderne (retards records, augmentation des temps d'attente au sol et en vol dus à l'inefficacité dénoncée du contrôle aérien). Les pertes de la *Lufthansa* dans cette période se chiffrent à quelques milliards de DM. La motivation pour la réforme du contrôle aérien reposait plus sur le souhait d'une régulation que d'une dérégulation. Cette réforme fut problématique car les *Beamte* jugeaient défavorable le statut de fonctionnaire d'Etat et réclamaient la réforme, tandis que le président Richard Von Weizsäcker refusait de promulguer la loi pour anti-constitutionnalité.

Après une modification de la Constitution stipulant que le contrôle aérien peut être organisé en forme de droit privé, la loi sur le transport aérien, ou *Luftverkehrsgesetz*, remodelée en 1992, introduit la définition du contrôle aérien :

*activité effective :

- contrôle du trafic, de la direction des mouvements dans l'espace aérien et sur les pistes des aéroports ;
- réglementation des flux de trafic et gérance de l'utilisation de l'espace aérien ;
- conseils des vols (sauf météorologique) ;
- participation en cas de sauvetage ou de recherche des aéronefs ;
- transmission de l'information de contrôle aérien ;

*services techniques :

- acquisition, montage et homologation de matériaux techniques du contrôle aérien ;
- gérance, manutention et contrôle du matériel technique du contrôle aérien ;
- développement et manutention des logiciels dans l'informatique du contrôle aérien ;

*élaboration de projets et essais de procédures de matériaux pour le contrôle aérien.

Le contrôle aérien a le droit de s'imposer aux propriétaires des aéroports pour créer les conditions matérielles nécessaires à l'organisation du contrôle. Il doit rembourser les frais en résultant.

La réforme du contrôle aérien allemand (1989-1992) s'est traduite par la suppression de l'administration de la *Bundesanstalt für Flugsicherung* et la création d'une société de droit privé, la DFS (*Deutsche Flugsicherung GmbH*), immatriculée au Registre de Commerce d'Offenbach le 16 octobre 1992, à laquelle les 5000 agents de l'ancienne administration ont été transférés.

La DFS est dirigée par un président responsable pour les domaines du développement de l'entreprise et des services centraux (incluant finances et division centrale pour l'activité de contrôle de l'aviation militaire). Trois gérants supplémentaires assument la responsabilité pour les services de contrôle aérien, les systèmes opérationnels et le personnel. Le dernier, dans le cadre de la cogestion, a été nommé par les syndicats.

La GmbH, tel qu'il est prévu dans la loi, possède un Conseil de Surveillance; il est composé de 12 membres. Le président est un fonctionnaire du Ministère des Transports et le Vice-Président un représentant du syndicat DAG (*Deutsche Angestellten Gewerkschaft*). Parmi les 10 autres membres du Conseil, on trouve 2 représentants supplémentaires du Ministère des Transports fédéral, un représentant du Ministère fédéral des Finances et 5 représentants des salariés (dont un des cadres).

Parallèlement à cette définition du contrôle aérien à exercer par une société de droit privé, le législateur ne remet pas en cause le *Luftfahrt-Bundesamt* qui est au sens de la Constitution une *Bundesoberbehörde*, donc une administration directement responsable devant le gouvernement

fédéral. Celui-ci continue d'exercer le droit souverain de l'Etat de l'homologation de matériaux aéronautiques. Elle est chargée de l'organisation et du contrôle de la circulation aérienne.

5.3. Perspectives sectorielles

La compagnie *Lufthansa*⁸ lance un plan de réduction des dépenses de 3.4 MdF sur la période 1996-2001, en vue d'une diminution de 4% des coûts d'exploitation par kilomètre, chaque année, pendant 5 ans. De fait, la compagnie est confrontée à un recul notable de ses passagers au premier semestre de 1996 (-2.3%), de son taux de remplissage (-2.9%) et de son bénéfice semestriel, en chute de 37% à 404 MdF.

⁸ Réseaux Actualités - Direction de la prévision - Ministère de l'économie et des finances - juin/juillet/août 1996

Concurrence et régulation des services publics en GRANDE-BRETAGNE

1. Les télécommunications

1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le processus de libéralisation du secteur des télécommunications en Grande-Bretagne débute en 1981 avec le *British Telecom Act*, qui conduit à la séparation de *British Telecom* (BT) et de la Poste.

Par la suite et en plusieurs étapes, les deux sociétés publiques de télécommunications sont privatisées, le gouvernement conservant néanmoins une action spéciale ou *golden share* :

-*Cable & Wireless* (C&W), principale entreprise britannique d'équipements de télécommunications, est vendue en trois étapes : octobre 1981 (cession de 49%), décembre 1983 (26%), juillet 1993 (22%);

-*British Telecom* (BT) est également vendue en trois étapes : novembre 1984 (cession de 51%), décembre 1991 (26%), juillet 1993 (22%).

La société privée *Mercury Communications*, filiale de C&W, est constituée en 1981 par le gouvernement de manière à «organiser la concurrence» et obtient une licence pour construire et exploiter un réseau fixe concurrent de celui de BT.

«L'incapacité avérée du *Post Office* puis de BT de fournir la City en matériels performants et en services fiables a précipité l'apparition d'un concurrent global, *Mercury*, et la formation du duopole. La gestion paresseuse et inefficace de BT, sa très médiocre productivité, l'incompétence de ses dirigeants et le refus du Trésor britannique de le financer, voire même de l'autoriser sur la longue durée à emprunter pour s'équiper, ont également contribué à l'accélération du changement»¹.

En 1984, le *Telecommunication Act* supprime le privilège exclusif de BT pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications : en donnant à BT une licence pour 25 ans, les législateurs facilitent ainsi sa privatisation.

De son côté, *Mercury*, est le nouveau venu qui a tout à réaliser sur ce marché, en particulier construire un réseau. En tant que filiale de C&W, la compagnie semble bien placée pour y parvenir, mais le processus ne peut être que très progressif. Elle commence à installer des réseaux spécialisés

¹ «La Tentation hexagonale» - Elie Cohen - Fayard, 1996.

denses, prioritairement dans la City de Londres, et des liaisons interurbaines à gros débit, telles que Birmingham-Londres. Sur ces liaisons, *Mercury* est en mesure de concurrencer BT, car ses installations incorporent les avancées techniques les plus récentes. Mais, *Mercury* ne peut par ailleurs concurrencer BT sans son concours : la plupart des communications empruntant le réseau de *Mercury* doivent commencer ou se terminer sur les réseaux locaux dont BT a le monopole. Ces réseaux constituent une infrastructure essentielle : faute de pouvoir les utiliser, *Mercury* est incapable d'exercer l'activité pour laquelle elle a été créée, c'est-à-dire offrir des liaisons interurbaines ouvertes à la concurrence, conformément à la volonté du législateur. *Mercury* se trouve donc dans la position de devoir demander l'accès à un service de BT pour pouvoir le concurrencer.

Par conséquent, *Mercury* ne couvre en 1991 que 7% du marché. D'autre part, les tarifs demeurent élevés et la concurrence limitée de fait. 1991 marque donc la fin du duopole et la libéralisation totale du marché : l'autorisation est désormais donnée à de nouveaux opérateurs de liaisons fixes d'offrir des services de téléphonie. L'émergence d'un environnement concurrentiel peut alors être constatée du fait de la multiplication des opérateurs : 16 PTO, 4 opérateurs de télécommunications mobiles (2 analogiques/GSM et 2 de type PCN), 126 franchises actives dans le domaine du câble, dont 63 offrent un service de téléphonie locale, 4 opérateurs de radio-messagerie, 3 opérateurs de réseaux de données mobiles (*Mobile Data Network*).

La guerre commerciale s'opère au bénéfice des abonnés : les prix de BT diminuent de 35% en termes réels entre 1994 et 1995. Le taux d'équipement des ménages est de 79% en 1979 et s'élève à plus de 90% en 1995. Par ailleurs, les services offrent une diversité accrue et une amélioration de la qualité : cabines téléphoniques plus nombreuses, facturation plus claire et plus détaillée, essor des lignes spécialisées, équipements récents et plus fiables, meilleur service rendu globalement au client. On constate également un essor rapide des infrastructures à haut débit et un niveau élevé d'investissement par les câblo-opérateurs (1.2 milliards de £ en 1994).

BT annonce un bénéfice² de 3 Md£ (soit 23.7 MdF) pour l'exercice clos au 31 mars 1996, pour un chiffre d'affaires de 113.7 MdF, lui-même en hausse de 4%, en dépit des baisses de tarifs que le groupe a été obligé de pratiquer dans le cadre de son price-cap (IPC-7.5%), qui court jusqu'en 1997. BT, qui a perdu 113 000 abonnés au cours de l'exercice, annonce de nouvelles réductions tarifaires à l'intention des professionnels : les réductions intervenant le 1er juillet 1996 doivent alléger la facture des abonnés professionnels de près de 1.7 MdF par an.

² Réseaux Actualités - Direction de la Prévision - Ministère de l'Economie et des Finances - mai 1996

1.2. Cadre de la régulation des télécommunications

Conformément au *Telecommunications Act* de 1984, les attributions reconnues antérieurement au DTI (*Department of Trade and Industry*) pour la réglementation et l'administration de ce secteur sont réparties entre le DTI lui-même et un organisme indépendant, l'*OFTEL* (*Office of Telecommunications*), désigné comme autorité de régulation et dirigé par une personnalité unique compétente, nommée pour 5 ans.

De même, les attributions en matière de concurrence et de défense du consommateur dévolues initialement à l'OFT (*Office of Fair Trading*) sont partagées entre cet organisme et l'OFTEL, tandis que la MMC (*Monopolies and Mergers Commission*, équivalent du Conseil de la Concurrence français) se voit confier des responsabilités particulières.

1.2.1. Le cadre général de l'exercice des pouvoirs

Selon la section 3 du *Telecommunications Act* de 1984, le ministre et le régulateur sont tenus de poursuivre les objectifs suivants :

- s'assurer que les services de télécommunications sont disponibles sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni, sauf si la demande est irréaliste ou peu raisonnable ;
- s'assurer de la solidité financière des opérateurs ;
- promouvoir les intérêts des consommateurs et acheteurs, pour les prix et la qualité des matériels et services ;
- maintenir et promouvoir la concurrence entre les acteurs commerciaux dans ce secteur ;
- promouvoir l'efficacité au meilleur coût des acteurs ;
- promouvoir la R&D pour l'emploi de techniques nouvelles ;
- encourager l'implantation au Royaume Uni de filiales des principales sociétés utilisatrices de services de télécommunications ;
- s'assurer que les opérateurs qui exercent leurs activités au Royaume-Uni sont en mesure d'affronter efficacement la concurrence sur les marchés étrangers ;
- s'assurer que les producteurs de matériels de télécoms au Royaume-Uni peuvent affronter efficacement la concurrence tant au Royaume-Uni qu'à l'étranger.

1.2.2. Le pouvoir de délivrer des licences

Le pouvoir de délivrer des licences pour l'exploitation d'un réseau de télécommunications appartient au ministre, après consultation du directeur de l'OFTEL.

Les licences contiennent de nombreuses conditions :

- paiement d'une redevance pour l'obtention de la licence ;
- fourniture d'informations par le licencié ;
- conditions relatives à la section 3 du *Telecommunication Act* ; par exemple, s'agissant des prix et de la qualité des services rendus par les licenciés, ceux-ci s'engagent à appliquer les directives données par le régulateur et à ne s'en écarter qu'après son accord en cas de difficultés

Des conditions particulières peuvent être déposées par le DTI quand la licence délivrée concerne un réseau d'opérateur public (*Public Telecom System*). Par ailleurs, le DTI détermine si le licencié est autorisé à se prévaloir des dispositions du code de l'expropriation.

1.2.3. Le pouvoir de modifier les licences

Les conditions de la licence peuvent être modifiées, s'il semble possible de remédier à une situation contraire à l'intérêt public. Ce pouvoir appartient au régulateur sous réserve de l'accord du titulaire de la licence et de celui du ministre.

Cette procédure peut faire l'objet d'une saisine de la MMC, après recommandation du ministre. Un rapport est remis à la MMC par le régulateur. Il y détaille les points dans la licence qui selon sont susceptibles d'agir contre l'intérêt public et formule des propositions de modifications pour y remédier. LA MMC étudie alors les questions soulevées et rédige un rapport, sauf si la révision proposée tombe sous le coup du *Restrictive Trade Practice Act* de 1976 (qui interdit un grand nombre d'accords qui restreignent le jeu de la concurrence). S'il y a atteinte confirmée à l'intérêt public, le régulateur procède à la modification des conditions en s'inspirant des recommandations de la MMC. Le ministre ne peut s'y opposer que pour préserver la sécurité nationale ou les relations avec un état étranger.

1.2.4. Respect des termes de la licence

Le régulateur est chargé de faire respecter les termes de la licence. A cet effet, il peut prendre à l'issue d'une procédure contradictoire les décisions temporaires ou définitives qu'il juge nécessaires. Néanmoins, il ne peut intervenir lorsque le non-respect d'une condition fixée dans une licence ne viole aucun des principes de la section 3 du *Telecommunications Act* de 1984. L'opérateur qui s'estime lésé par une telle décision peut l'attaquer devant les tribunaux.

1.2.5. La représentation des usagers

Le ministre reconnaît les associations de consommateurs, acheteurs, utilisateurs, dont l'intervention est spécifiée dans les conditions fixées à la délivrance des licences. Le régulateur est chargé de diffuser les informations sur les réseaux et les équipements auprès de ces associations et par leur intermédiaire, auprès des usagers.

- En application du *Competition and Service Act* de 1992, des pouvoirs supplémentaires pour la protection des abonnés résidentiels ou professionnels (n'utilisant qu'une seule ligne) et dépendants d'opérateurs publics détenant plus de 25% d'un marché local considéré, ont été confiés au régulateur:
- fixation de critères de performance pour les prestations de services individuels (commande et installation d'une ligne, réparation, facturation...) et instruction des réclamations correspondantes.
- fixation d'un critère de performance global pour chacun des opérateurs concernés (BT et *Kingston*) ; son non-respect peut entraîner le paiement de compensations financières ou le déclenchement de la procédure pour violation de conditions d'une licence ;
- publication des résultats enregistrés dans l'application des critères de performances.

Les opérateurs doivent pouvoir faire face à toute réclamation relative à la fourniture des services en cause et informer leurs clients des performances réalisées, au regard des critères imposés par le régulateur. Si le litige porte sur une question de discrimination tarifaire, celui-ci peut être porté devant le régulateur.

1.2.6. Du respect de la concurrence et de l'intérêt public

Dans le dispositif de droit commun britannique, le directeur de l'*Office of Fair Trading* surveille le fonctionnement de la concurrence et propose d'ouvrir des enquêtes sur les situations susceptibles de la limiter et de porter atteinte à l'intérêt public (sous réserve de l'accord du ministre de l'industrie). Cette responsabilité est partagée avec le régulateur chargé des télécommunications : en cas de situation de monopole simple ou complexe, définie par une part de marché supérieure ou égale à 25%. Seul le ministre est compétent pour demander une enquête sur la position des opérateurs-exploitants de réseau. Pour toutes les autres activités commerciales d'exploitation du réseau, le régulateur retrouve l'initiative :

- en cas de situations faussant le jeu de la concurrence, le régulateur est chargé de rédiger un mémoire, afin de décrire le type d'enquête qu'il a l'intention de réaliser. Il la réalise alors sous réserve de l'approbation du ministre de l'industrie. A la suite du rapport d'enquête, le régulateur et les personnes concernées négocient les ajustements nécessaires pour remédier à la situation révélée. Si la négociation à l'amiable n'aboutit à aucun arrangement, le dossier peut être porté devant la MCC, toujours après l'accord du ministre. La MCC se réfère alors à la définition de l'intérêt public de l'article 84 du FTA et non à celle du *Telecommunications Act* ;

- en cas de fusions, le régulateur n'a aucun pouvoir. Il peut néanmoins avoir un avis sur la question et lui donner une couverture médiatique.

1.2.7. La pratique du dispositif de régulation en Grande-Bretagne

L'OFTEL a mis en place un système de *price-cap* afin de contrôler les tarifs de BT : l'augmentation des prix d'un panier de services est limité en référence à l'indice des prix de détails (*retail price index* ou RPI) +/- x%, selon le type de service, la valeur de x devant être revue tous les 3 à 5 ans. L'éventail des services contenu dans le panier de BT est élargi aux appels internationaux en septembre 1991. Globalement, le facteur x est porté à RPI-3% en 1984, RPI-4.5% en 1989, RPI-6.25% en 1991, RPI-7.5% en 1993 et jusqu'en 1997, afin de tenir compte des gains potentiels de productivité de ce secteur. Les charges de connexion, extérieures au panier, ont leur propre *price-cap*. Leur évolution est portée de RPI+2 en 1988 à RPI+5 en 1991. Depuis 1991, le marché est complètement libéré, mais près de 80% des services de télécommunications sont encore soumis au *price-cap*.

En mars 1996, l'OFTEL³ propose de maintenir l'actuel contrôle sur les tarifs de BT au moins jusqu'en 1999, alors qu'il devait arriver à échéance en 1997. BT devra continuer à se conformer à un *price-cap* global de RPI-x%, x évoluant dans une bande comprise entre 5% et 9%. Son objectif est de ramener le cash-flow d'exploitation de BT de 4.2Md£ aujourd'hui à 3.2 Md£, voire 2.9 Md£ en 1999, et de réduire en même temps la facture téléphonique moyenne des particuliers de 14% à 27%.

Le régulateur propose également que BT réduise de 3% à 6% par an les charges d'interconnexion qu'il facture à ses concurrents. Face à l'enlisement des négociations provoqué par BT à ce sujet, Bryan Carsberg, l'ex-régulateur, a fait préparer et publier une proposition de décision. Celle-ci est délibérément favorable à *Mercury* dans l'optique d'intensifier la concurrence et d'obliger BT à se découvrir. Après un délai de consultation accordé aux parties pour prendre en considération ces commentaires, la décision formulée par le régulateur est adoptée et saluée comme une contribution importante à la promotion de la concurrence. Désormais, les rôles semblent inversés : le régulateur conduit le jeu et BT s'y adapte.

La politique de délivrance de nouvelles licences du Directeur Général des Télécommunications (DGT) a pour objet d'atteindre l'équilibre entre⁴ «la protection du consommateur contre les hausses de prix excessives» et «le maintien de prix suffisamment élevés pour encourager la concurrence et l'innovation». Les nouveaux entrants sont libres de se connecter à l'infrastructure de BT. En 1985, un accord est signé entre *Mercury* et BT, assurant l'interconnexion des deux réseaux. Mercury paie une contribution à BT en contrepartie des frais de maintenance et de développement du réseau à l'international. Durant la même année, *Cellnet* et *Racal-Vodafone*

³ Réseaux Actualités - Direction de la Prévision - Ministère de l'Economie et des Finances - mars 1996

⁴ «Les réseaux de services publics dans le monde» -Rapport du Commissariat Général du Plan sous la direction de Michel Walrave - 1995.

obtiennent respectivement une licence pour développer et exploiter des réseaux cellulaires concurrents. En 1986, les premières licences à des opérateurs privés de radiomobiles et de radiomessagerie sont attribuées. En 1987, la fourniture de services à valeur ajoutée en matière de transmission des données est libéralisée, ainsi que la revente de capacité des lignes louées internationales utilisées à cet effet.

Le duopole, établi en 1983, entre BT et *Mercury* prend fin en 1991 lorsque l'autorisation est donnée aux sociétés de câble de fournir des services de télécommunications. Des réseaux alternatifs sont mis en place dans la «boucle locale» par vente de franchises régionales (75% des foyers à terme). *L'Independent Television Commission* (ITC) est désignée comme autorité de régulation du câble. La fin du duopole induit à son tour l'octroi de nouvelles licences de PTO (*Public Telecommunications Operator*) en 1993 : *Ionica* puis *Colt*, *Vodafone* (fourniture de services sur les liaisons fixes et mobiles), *Energis* (filiale de *National Grid*, société de distribution d'électricité), *Scottish Hydro-Electric*, *MFS*, *Scottish Power* et *Torch Telecom*.

En 1994, sept licences supplémentaires de PTO sont attribuées à *Cellnet* (licence de PTO sur les liaisons fixes et mobiles), *Norweb*, *Videotron City and Westminster*, *Telstra*, *Worldcom*, *Racal Network Services* et AT&T (UK).

1.3. Perspectives sectorielles : la critique du modèle britannique

1.3.1. L'ouverture du marché des télécommunications internationales à la concurrence

Le segment⁵ des télécommunications Internationales, dernier segment du marché des télécommunications à n'avoir pas été libéralisé au Royaume-Uni, a été ouvert à la concurrence. Des licences, accordées aux 46 compagnies désireuses de concurrencer BT et *Mercury*, en proposant leurs services de télécommunications entre le Royaume-Uni et le reste du monde, ont pris effet le 1er janvier 1997. Parmi les opérateurs, figurent AT&T, Eurotunnel et *Global One*, l'alliance stratégique entre France Télécom et *Deutsche Telekom*.

Les opérateurs autres que BT et *Mercury* peuvent construire et utiliser leur propre infrastructure, alors qu'auparavant, ils ne pouvaient fournir leurs services qu'en louant les des lignes de l'une des deux compagnies britanniques. Le Royaume-Uni a été le premier pays au monde à ouvrir son marché des télécommunications à la concurrence de cette façon.

⁵ Conjoncture et marchés - Lettre d'information des PEE au Royaume-Uni - décembre 1996

Le gouvernement accepte l'idée que BT et *Mercury* perdent des parts de marché par l'arrivée de concurrents, en soutenant que ce régime libéral engendrerait des investissements au Royaume-Uni et en ferait un terrain privilégié pour le développement de l'expertise dans le domaine des télécommunications.

1.3.2. L'indépendance de l'OFTEL est à relativiser

L'indépendance juridique et financière de l'OFTEL, si elle apparaît nécessaire, n'est pas suffisante pour garantir sa crédibilité : avec 90% du marché de la téléphonie locale, BT conserve une position dominante et un potentiel de capture du régulateur. Celui-ci n'hésite pas à l'utiliser - contestation systématique des décisions de l'OFTEL - de manière à retarder son action et limiter la croissance de ses concurrents.

L'environnement britannique d'opérateurs multiples implique l'établissement de règles équitables et transparentes de fixation des charges d'interconnexion des tiers au réseau de BT. L'inadéquation des moyens d'investigation du régulateur et les difficultés d'interprétation de la comptabilité analytique de BT laisse à ce dernier une marge appréciable de manipulation des coûts.

1.3.3. Obstacles à la libre concurrence entre opérateurs des télécommunications

Depuis 1994, l'OFTEL est responsable de l'attribution des codes téléphoniques « significatifs » et de blocs de numéros de téléphone aux différents opérateurs. La décision de l'OFTEL de permettre à tout client quittant BT de conserver le même numéro de téléphone, se voit contestée par BT, pour des raisons techniques et financières. Elle a fait l'objet d'un examen par la *Monopolies and Mergers Commission* et la position de l'OFTEL l'a emporté : l'utilisateur aura donc la possibilité de conserver son numéro de téléphone s'il change d'opérateur. BT devra supporter 70% des coûts de « portabilité » (il ne voulait prendre en charge que 15%) et le nouvel opérateur les 30% restants. Ce conflit réglé, un nouvel affrontement se prépare : l'OFTEL souhaite introduire une règle visant à renforcer la concurrence ; BT devrait annoncer à l'avance à ses concurrents le lancement de ses nouveaux services.

Les annuaires téléphoniques de BT, protégés par *copyright* au Royaume-Uni, font également l'objet d'un contentieux avec les nouveaux opérateurs. Ceux-ci doivent verser des redevances à BT pour les distribuer à leurs abonnés, l'inscription de ces derniers faisant l'objet de pratiques discriminatoires de BT (retard, non-gratuité).

L'ampleur de la déréglementation menée par le Royaume-Uni dans le secteur des télécommunications apparaît incontestable. Les constats sont divergents sur sa réussite. Ils montrent à quel point l'institution d'une concurrence est lente lorsqu'il s'agit de se substituer à un mécanisme de régulation des prix et une modification des péréquations tarifaires.

Depuis sa mise en vigueur il y a 10 ans, les principaux bénéficiaires de la réforme sont les consommateurs, qui bénéficient de la baisse des tarifs et de l'amélioration de la qualité des services. Quant aux exploitants, les insuffisances du système de régulation de l'OFTTEL permettent à BT de contenir l'érosion de ses parts de marché et de se maintenir en position dominante -au prix de nombreuses suppressions d'emplois et d'importantes baisses tarifaires.

2. Les postes

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Jusqu'en 1969, un ministère était chargé de l'ensemble des opérations relatives aux services des postes. Une entreprise nationale regroupant la Poste et les Télécommunications a été créée en 1969, sous la tutelle du ministère, qui en fixait les objectifs financiers et nommait les membres du conseil d'administration, responsable de sa gestion. En 1981, la partie consacrée aux Télécommunications se sépare de l'ensemble et devient une société privée. Le *Post Office* reste une entreprise nationale. Une partie de ses activités est soumise à la concurrence, tandis que les affranchissements inférieurs à une Livre sont maintenus sous monopole. A cette même date, une licence a été attribuée à un opérateur privé, *Britdoc*, pour l'échange de documents entre boîtes postales.

En 1986, la Poste est scindée en 4 entités autonomes : le *Royal Mail*, qui conserve le monopole ; *Parcel Force*, chargé des opérations de transports de colis, soumis à une forte concurrence ; le *Post Office Counters*, responsable de la gestion des bureaux de poste britanniques ; la *Girobank*, qui sera privatisée en 1990.

Les statuts du *Post Office* ont subi quelques changements depuis : *Royal Mail* et *Parcel Force* sont des divisions opérationnelles du *Post Office*. La gestion des 20 000 bureaux de poste est assurée par le *Post Office Counters Ltd*, filiale à 100% du *Post Office* ; plus de 95% de ces bureaux sont en réalité des boutiques privées qui effectuent l'activité postale parallèlement à d'autres activités.

Chacune des trois entités a sa propre comptabilité, mais il existe des liens contractuels forts entre elles. *Royal Mail* et *Parcel Force* vendent leurs services par l'intermédiaire des bureaux de *Post Office Counters*. *Parcel Force* fait appel à *Royal Mail* pour la distribution des paquets.

La situation financière des trois opérateurs est très divergente : *Royal Mail* est largement bénéficiaire, *Post Office Counters* l'est plus légèrement et *Parcel Force* est déficitaire. En effet, ce dernier distribue tous les colis, sans distinction de poids, tandis que ses concurrents se concentrent sur les segments du marché les plus lucratifs.

Un Livre blanc sur la privatisation du *Post Office* (activités de courrier et messagerie) a été présenté en juin 1994 au Parlement. Le gouvernement y réaffirme les obligations et principes non négociables d'une Poste réformée : le maintien d'un service national de distribution quotidienne de lettres et de paquets, avec une couverture géographique maximale ; une structure de prix uniforme et abordable ; un réseau de guichets demeurant dans le secteur public.

2.2. Cadre de la régulation des postes

En 1981, après la scission des activités de Poste et de Télécommunications, le ministre restait responsable de la qualité générale du secteur, resté sous domination du *Post Office*, entreprise publique. Le projet de privatisation du ministre du Commerce et de l'Industrie, prévoyant l'instauration d'une autorité autonome de régulation du secteur, n'a pu être déposé devant la Chambre fin 1994, en raison d'un contexte politique défavorable.

2.3. Perspectives sectorielles

En réponse aux jours de grève des postiers durant l'été, le gouvernement britannique a suspendu le monopole postal⁶ de *Royal Mail* sur la distribution du courrier ordinaire durant le mois d'août. Contrairement aux annonces du gouvernement, cette mesure n'a pas été prolongée de trois mois. Un accord a pu être conclu entre la direction de *Royal Mail* et les syndicats de postiers sur une hausse des salaires de 3% et sur l'organisation du travail (réformée par une commission paritaire). Cette suspension, qui reste symbolique sur des délais si courts, n'a pas fourni l'occasion de l'implantation d'opérateurs privés dans le service postal. Le gouvernement envisage également une limitation du droit de grève dans les services publics et les monopoles : les syndicats se verraient attribuer la responsabilité des grandes grèves devant les tribunaux et seraient susceptibles de verser des dédommagements aux usagers ou aux entreprises pénalisées.

Le *Post Office* fait face à une concurrence vive, en particulier celle de la Poste néerlandaise, mais aussi aux sociétés de courrier et aux nouvelles technologies. Le *Royal Mail* tente de faire face en comblant son retard technologique : informatisation de ses 20 000 bureaux de poste et investissement de 200 millions de £ pour améliorer la rapidité de ses services. Il n'est pas exclu que le Trésor demande à la Poste d'augmenter la contribution qu'elle lui verse, ce qui lui demandera une amélioration de sa compétitivité ou une augmentation de ses tarifs.

Le projet de privatisation de la poste semble avoir été mis de côté par le gouvernement britannique, à un moment où la politique de dérégulation et de privatisation est critiquée, tant au niveau pratique que théorique. « Devant les assauts conjugués de la communauté financière, des consommateurs et des salariés, le gouvernement britannique paraît hésiter à poursuivre cette politique »⁷.

⁶ Réseaux Actualités - Direction de la Prévision - Ministère de l'Economie et des Finances - juin/juillet/août 1996

⁷ «La Tentation hexagonale» - Elie Cohen - Fayard, 1996.

3. L'électricité

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire du secteur de l'électricité en Grande-Bretagne

3.1.1. Acteurs et grandes lignes de la privatisation

Les entreprises de l'industrie électrique ont été nationalisées par la loi d'août 1947, créant la *British Electricity Authority*. Les centrales thermiques et le réseau de transport sont alors regroupés au sein du *Central Electricity Generating Board* (CEGB), également établissement public. Pour la distribution, 12 entités publiques régionales sont formées : les *Area Boards*.

L'*Electricity Act* de 1989 fixe le cadre de la privatisation de l'industrie électrique. Les trois segments d'exploitation, production, transport, distribution, sont scindés de manière institutionnelle, la propriété de l'industrie nationalisée est transférée à des sociétés de droit privé, un système de licence est établi pour les opérateurs et une autorité de régulation est mise en place.

Les activités de production⁸ sont confiées à 4 compagnies, dont deux sont privées (*National Power* et *Powergen*) et les deux restantes sont provisoirement nationales (il s'agit de deux compagnies de génération nucléaire *Nuclear Electric* et *Scottish Nuclear*).

La distribution est organisée en 12 compagnies privées pour l'Angleterre et le Pays-de-Galles, l'Ecosse⁹ et l'Irlande du Nord gardant leurs compagnies sous statut public. La distribution finale d'électricité est donc réalisée par 12 compagnies régionales d'électricité, les RECs (*Regional Electricity Companies*), qui ont un monopole géographique de distribution pour les «petits consommateurs». En avril 1994, le seuil du monopole est passé de 1 megawatt à 100 kilowatts.

La compagnie *National Grid* est chargée des activités de transports. Ses actionnaires détiennent une part de l'entreprise à hauteur de leur importance en tant que clients. Elle doit être introduite en bourse et devrait jouer un rôle plus autonome dans le dispositif.

3.1.2. Premier bilan de la privatisation du secteur électrique

Les prix fixés en 1990 au moment de la privatisation ont fait l'objet d'un réexamen qui a duré un an. Ils ont été modifiés en septembre 1994 pour la période 1995-2000. Les prix réels moyens ont baissé de 14% de 1990 à 1994 et doivent diminuer de 2% chaque année de 1995 à 2000. Les baisses en termes réels sont cependant plus sensibles pour l'industrie que pour les ménages, ces derniers ne

⁸ Avant 1990, l'Angleterre importait de l'électricité d'Ecosse et de France ; ces importations se poursuivent de nos jours et représentent approximativement 8% de la consommation anglaise.

⁹ L'Ecosse avait sa propre organisation, avec deux entreprises complètement intégrées, de la production à la distribution, l'une couvrant le nord, l'autre le sud de l'Ecosse ; ces deux entreprises ont été privatisées en l'état.

bénéficiant pleinement de la situation que depuis 1995, lors de la dernière fixation des prix par l'OFFER.

Par ailleurs, en dépit de ces baisses relatives de tarifs, les compagnies de distribution d'électricité paraissent très florissantes et sont attirantes pour les investisseurs. Les plus gros fournisseurs se préparent à l'échéance de 1998 et multiplient les accords avec les distributeurs. Dans ce contexte, les douze RECs, compagnies régionales de distribution d'électricité privatisées en 1989, sont très courtisées. En effet, disposant d'un monopole sur une partie du territoire, elles ont prospéré à vue d'oeil, protégées par une *golden share* (action privilégiée détenue par l'Etat). Or celle-ci a expiré fin 1994 et a déclenché une vague d'OPA sur le marché. Ainsi, *Powergen* a signé des contrats avec deux RECs en vue de leur fournir la plus grosse part de leurs besoins en électricité domestique en 1998. De son côté, *National Power* négocie la formation d'une joint-venture avec certaines RECs, notamment dans le domaine de la commercialisation.

C'est ainsi qu'à la fin de l'année 1994, après la parution des directives de l'OFFER pour 1995-2000, *Trafalgar House* lançait une OPA sur *Northern Electric*, vite contrée par la direction de *Northern Electric* qui offrait à ses actionnaires un «cadeau» de 5£, de manière à rendre l'offre de *Trafalgar* inintéressante. Cette action défensive de *Northern* a engagé une réaction du régulateur, le Pr Littlechild, qui a annoncé une nouvelle révision des prix : en effet, si *Northern* était capable de dégager les moyens d'un tel «cadeau» à ses actionnaires, sa productivité était donc meilleure que prévue. *Trafalgar*, qui devait présenter une nouvelle offre, a alors annoncé qu'elle renonçait définitivement à son projet.

D'autres OPA ont été publiées : la compagnie américaine *Southern* sur Sweb (South Western Electricity), *Hanson*, groupe anglo-américain, sur *Eastern*, *Scott Power*, compagnie de production, sur *Manweb*. La valeur des actions connaît une véritable envolée depuis leur introduction en bourse en 1990. Par exemple, l'action de *Northern Electric* est passée de 240 p. à 905 p., celle d'*Eastern* de 240 p. à 975 p. La valeur moyenne des actions des compagnies d'électricité ramenée à la valeur de l'ensemble des valeurs boursières est passée de l'indice 100 à l'indice 145 : les actions du secteur ont donc évolué une fois et demi plus vite que l'ensemble des actions, tous secteurs confondus.

3.1.3. Le cas particulier du nucléaire

La loi de 1989 prévoit la possibilité de privatiser la génération nucléaire. Toutefois, le gouvernement a préféré ne pas la précipiter et conférer au domaine un régime d'exception. Les activités de génération nucléaire sont regroupées au sein de deux entités : *Nuclear Electric* et *Scottish Nuclear*. Le traitement du combustible et le contrôle technique sont confiés à BNFL (*British Nuclear Fuels Limited*).

En 1995, le gouvernement décide la privatisation des deux premières compagnies qui sont regroupées en une seule holding. De plus, elles sont dépossédées des centrales *Magnox*, qui n'ont pas une durée de vie suffisante pour être privatisables. BNFL reste dans le secteur public et garantit le contrôle de l'Etat sur l'activité nucléaire.

L'AEA (*Atomic Energy Agency*) est dès lors scindée en deux parties : AEA est privatisée et assure les activités commerciales de l'agence, alors que les activités plus confidentielles et sensibles restent du domaine public, sous la nouvelle étiquette du UKAEA.

Cette privatisation s'accompagne de l'abandon de l'élément nucléaire de la taxe spéciale sur les carburants fossiles, au bénéfice unique du consommateur. Les débats les plus sérieux ont porté sur le transfert des responsabilités légales. La solution consisterait à faire reprendre aux investisseurs les responsabilités de l'Etat, y compris les fonds correspondants. La société privatisée serait alors légalement tenue de provisionner ces fonds, qui devront permettre à terme le démantèlement des centrales, sous le contrôle de l'AEA et la BNFL.

Par ailleurs, *British Energy* (BE), la compagnie en charge de l'exploitation des centrales nucléaires, annonce en janvier 1996¹⁰ qu'elle renonce à la dernière tranche de son programme nucléaire. Il s'agissait de la construction de deux centrales, la troisième du site de *Sizewell* (d'un coût de 3.5 milliards de £) et la troisième du site de *Hinckley Point* (d'un coût de 1.9 milliards de £). Deux raisons majeures ont motivé cette décision : le prix de l'électricité (2p/kWh) n'assure pas la rentabilité de la génération nucléaire et la privatisation de BE, prévue pour 1997, serait impossible, si la compagnie s'engageait dans de tels investissements. A la suite de cette décision, les analystes de la City évaluent le prix de vente de BE à la hausse, entre 2 et 3 milliards de £.

3.2. Cadre de la régulation de l'électricité

Les modalités de la privatisation de l'industrie électrique, sur ses trois segments d'exploitation (production, transport, distribution), sont définies par l'*Electricity Act* de 1989. Le transfert de la propriété de l'industrie nationalisée à des sociétés de droits privé y est organisé : il fixe les règles de désengagement de l'Etat et établit un système de licence pour les opérateurs, anciens ou nouveaux, exerçant leurs activités dans ce secteur.

Les attributions anciennes du *Department of Trade and Industry* (DTI) dans la réglementation et l'administration de ce secteur, sont réparties entre le DTI même et l'OFFER (*Office of Electricity Regulation*), organisme indépendant et dirigé par une personnalité unique (*Director general of electricity supply*). De même, pour les questions de concurrence et de défense du consommateur, les attributions antérieurement dévolues à l'*Office of Fair Trading* (OFT) sont partagées entre l'OFT

¹⁰ Conjoncture et marchés - Lettre d'information des PEE au Royaume-Uni - janvier 1996

même et l'OFFER ; parallèlement, la *Monopolies and Mergers Commission* (MMC) se voit confier des responsabilités particulières.

3.2.1. Le cadre général de l'exercice des pouvoirs de régulation

Conformément à la section 3 de l'*Electricity Act*, le ministre et le régulateur sont tenus de poursuivre les objectifs suivants : s'assurer que toutes les demandes raisonnables d'électricité sont satisfaites, que les opérateurs sont solides financièrement et promouvoir la concurrence dans les domaines de la production et de la distribution d'électricité. A ces fins, ils doivent :

- protéger les intérêts des consommateurs sur les prix, la continuité et la qualité du service ;
- promouvoir l'efficacité au meilleur coût dans le transport et la distribution de l'électricité ;
- protéger le public des dangers propres à la production, au transport et à la distribution d'électricité ;
- s'assurer de l'installation et de l'entretien d'équipements destinés à améliorer la santé et la sécurité des personnes travaillant dans ce secteur ;
- prendre en compte les effets sur l'environnement des activités du secteur.

Ces dispositions ne peuvent s'appliquer lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre le droit commun de la concurrence, de délivrer des autorisations de construction portant sur des capacités de génération ou des lignes aériennes de transport d'électricité (problèmes d'expropriation, travaux publics, domaine public...) soit dans le cadre de l'exercice par le régulateur de son pouvoir de règlement des différends.

3.2.2. Les pouvoirs du Ministre

Le Ministre prend toutes les mesures appropriées pour assurer la sécurité de l'approvisionnement et la sécurité des installations. Il est en mesure de créer un corps d'inspecteurs chargé de contrôler le respect des mesures prises. Conformément à l'*Electricity Act*, en vue de la protection de l'intérêt public, il peut fixer :

- la capacité installée minimum de l'électricité d'origine non-fossile, après consultation avec le directeur ;
- la redevance destinée à financer la différence entre le prix de l'énergie non-fossile et le prix de l'énergie fossile ;
- la quantité de combustible et autres *materials* que les centrales de production doivent stocker pour garantir la continuité du service.

Il appartient également au ministre de délivrer des licences pour les trois segments d'exploitation de l'électricité. Ce pouvoir peut être délégué au directeur général de l'électricité, mais le ministre a préféré le conserver. Il est cependant tenu de consulter le régulateur pour toute décision. S'agissant des licences et exemptions, le ministre peut imposer toute condition qui lui paraît adaptée à la réalisation des objectifs fixés dans la section 3 de *l'Electricity Act* ; il peut imposer le paiement de toute somme qui lui semble appropriée lors de la délivrance de la licence ;

Les licenciés sont alors tenus de respecter les directives du régulateur et de lui soumettre les difficultés nées de l'application de la licence. Ils peuvent être soumis à l'obligation d'utiliser des lignes électriques ou des installations appartenant à d'autres opérateurs.

Tacitement, il est admis que le licencié-distributeur, de même que le licencié-transporteur, doit développer un système efficace, coordonné et performant économiquement ; le licencié-transporteur doit favoriser la concurrence, y compris dans le contexte particulier écossais ; quant aux licenciés-producteurs, il doivent fournir de l'électricité à des tarifs fixés dans le cadre d'une tarification publique. L'élaboration de ce tarif est transparente et non-discriminatoire. Au-delà d'une certaine quantité d'électricité demandée, la négociation du prix est libre.

L'obligation de fournir s'applique dans la limite du «raisonnable», le client pouvant faire l'objet d'une demande de participation «raisonnable» aux frais engagés pour satisfaire sa demande. Un code de conduite s'applique pour les questions d'interruption de service et de droits d'accès des opérateurs aux installations. Le régulateur est alors chargé de trancher les différends nés de cette obligation de fournir.

Le licencié producteur doit enfin demander une autorisation au ministre pour construire, agrandir ou faire fonctionner une usine de plus de 50 megawatts. Il en va de même pour le licencié-transporteur pour l'installation de lignes de plus de 20 kilo-volts.

La procédure de modification des licences et la saisine de la MMC s'effectue de manière similaire à celle décrite pour les télécommunications.

3.2.3. Les pouvoirs du régulateur

Celui-ci se voit confier la mission générale de :

- surveiller l'évolution des trois segments d'exploitation du secteur de l'électricité, en Grande-Bretagne et à l'étranger ;
- collecter des informations sur les activités dans ce secteur et sur les personnes qui les dirigent pour faciliter l'exercice de sa mission ;
- suivre les orientations données par le Ministre dans cette mission de surveillance ;
- informer, aviser, assister le ministre ou le directeur de l'OFT ;

- réguler le prix au consommateur: l'OFFER redétermine régulièrement les éléments de la formule de prix et l'échéancier particulier de chacune des compagnies de transport et de distribution, en retenant un taux de retour sur investissement de 7%. La libéralisation totale du marché attendue pour 1998 devrait inciter à de nouvelles baisses de prix et le régulateur devrait intervenir de moins en moins.

Il est spécifiquement chargé de faire respecter les termes de la licence et peut prendre à cet effet les mesures temporaires ou définitives qu'il juge nécessaire. L'opérateur qui s'estime lésé par une telle décision peut l'attaquer devant les tribunaux. Le régulateur ne doit cependant pas exercer ses pouvoirs si le non-respect d'une condition fixée dans une licence n'est pas contradictoire avec les principes de la section 3 de l'*Electricity Act*.

S'agissant de la défense des consommateurs et des usagers, le directeur de l'OFFER met en place des conseils de consommateurs, autant qu'il y a de zones et de sociétés de distribution d'électricité. Des informations sont fournies aux conseils sur le fonctionnement des marchés et facilite les échanges entre eux. Les présidents de ces conseils forment un Conseil National Consultatif des Consommateurs, qui représentent les intérêts des consommateurs au niveau national, sous l'autorité du régulateur.

Le directeur de l'OFFER peut fixer des normes de référence pour les prestations de service fournies par les sociétés de distribution d'électricité, ainsi que les compensations dues en cas de défaillance. Les conflits nés de l'application des normes ci-dessous sont réglées par le régulateur ou par les conseils de consommateurs. Les décisions prises sont exécutoires, à l'égal des jugements des *county courts* (tribunaux de premier niveau).

3.2.4. Le respect de la concurrence et de l'intérêt public

Le directeur de l'OFT et le régulateur sont chargés de surveiller le fonctionnement de la concurrence et proposent d'ouvrir des enquêtes sur les situations susceptibles de limiter la concurrence et de porter atteinte à l'intérêt public (sous réserve de l'approbation du ministre pour la conduite de l'enquête) :

- accords limitant le jeu de la concurrence : le directeur de l'OFT conserve les attributions du *Restrictive Trade Practice Act* de 1976, l'électricité étant ici considérée comme une «marchandise»;
- situation de monopole (part de marché supérieure ou égale à 25%A) : le régulateur peut lancer des enquêtes sur les activités commerciales et sur l'exploitation des réseaux ;
- situation de pratiques restrictives : le régulateur possède encore l'initiative et rédige un mémoire sur le type d'enquête qu'il désire réaliser. A la suite du rapport d'enquête, il négocie avec l'intéressé les ajustements nécessaires au rétablissement de la situation. En cas d'échec de la procédure à l'amiable, le dossier est porté devant la MMC, avec l'accord du ministre. La MMC se

réfère alors à la définition de l'intérêt public de l'article 34 du *Fair Trade Act* et non à celle de l'*Electricity Act* ;

- cas de fusion : aucun pouvoir n'est transféré au régulateur mais il peut s'exprimer ouvertement sur ces questions relatives au secteur de l'électricité.

Les pouvoirs du régulateur sont donc importants quand il s'agit de modifier les conditions d'une licence. Par ailleurs, en cas de conflit entre l'utilisation du droit commun de la concurrence ou l'utilisation de règles particulières, c'est le ministre qui tranche.

3.2.5. L'élaboration de la tarification

Aucun contrôle des prix n'est instauré sur la production d'électricité ; celle-ci est supposée compétitive du fait de la création du *Pool of England and Wales*. Les producteurs ont l'obligation de vendre au *pool* toute leur production journalière. Les RECs ou les grands consommateurs s'y approvisionnent directement pour couvrir leurs besoins journaliers. Le *pool* est un marché *spot*, qui fonctionne à partir d'un système d'appels d'offres quotidien : la veille, chaque producteur doit indiquer ce qu'il offre le lendemain et à quel prix par tranche de demi-heure. Ces offres sont alors intégrées au sein d'un mécanisme national qui détermine l'ordre d'appel des centrales, en fonction de la demande et des prix proposés. Toute l'électricité livrée aux distributeurs ou aux autres clients finaux est achetée au *pool* à un prix unique, correspondant au prix le plus élevé retenu dans la tranche horaire.

Lors de la privatisation en mars 1990, le ministre de l'industrie britannique a fixé les prix de la distribution d'électricité au niveau de la grille constatée à l'époque. Il charge alors l'OFFER de les réexaminer en 1991. Conformément à cette instruction, l'OFFER met en place un système de plafond des prix selon une formule complexe d'indexation maximale sur l'inflation, moins x%, commun à toutes les compagnies, corrigé de y%, tenant compte des charges particulières et spécifiques à chaque compagnie régionale. La révision doit assurer une baisse de 2% en termes constants pour la période allant jusqu'en 1994. Par la suite, la formule a été reconduite pour la période quinquennale de 1995-2000. Ces plafonds déterminés par l'OFFER ne concernent in fine que les prix au consommateur, car la concurrence joue entre les fournisseurs pour les gros consommateurs¹¹. Par exemple, en 1994, Mc Donald's choisit la REC *Eastern Electric*¹² comme fournisseur unique : au-delà du fait que la compagnie propose les prix les plus attractifs du marché, celle-ci s'engage à renseigner Mc Donald's sur les consommations unitaires (heure par heure, pour chaque unité de production, dans chaque restaurant de la chaîne), à rechercher pourquoi certaines paraissent plus performantes que d'autres et à proposer pour chacune des mesures adaptées de maîtrise de la consommation d'électricité. Enfin, dès 1998, l'ensemble du marché sera concurrentiel et l'évolution des prix réellement payés ne sera que partiellement induite par le régulateur.

¹¹ Les gros consommateurs peuvent acheter directement aux producteurs de manière à ce que leurs avantages soient supérieurs aux coûts d'établir un contrat particulier et d'en contrôler l'exécution. L'électricité vendue selon ce mode est néanmoins tenue de passer par le *pool*.

¹² Exemple cité par Claude Henry dans «Concurrence et Services publics dans l'Union Européenne»- 1995.

3.3. La libéralisation complète du marché de l'électricité au Royaume-Uni en 1998

3.3.1. La question des coûts

Les privatisations et la déréglementation ont permis une baisse des prix au profit des consommateurs. Avec l'ouverture du marché de 1998, l'OFFER redoute une hausse des prix : il a donc formulé une proposition de manière à protéger les usagers, en maintenant un certain contrôle des prix.

En l'an 2000, le domaine de la lecture des compteurs devrait lui aussi ouvert à la concurrence. Le problème d'une nouvelle répartition des coûts entre les *Public Electricity Suppliers* et les fournisseurs privés se posera alors. Doit-on permettre aux PES de répercuter l'augmentation de leurs coûts sur le consommateur ? Pour l'instant les RECs n'ont ce droit que pour certains de leurs coûts, notamment pour l'achat d'électricité. Pour alléger les coûts des PES, deux solutions sont envisageables :

- les arrangements actuels perdurent ; une répercussion des coûts peut être calculée sur une base supposée des coûts d'achat d'électricité pour chaque PES. On peut envisager que les consommateurs poussent les PES à une concurrence accrue, ce qui les obligerait à réduire à terme leurs prix en-deçà du prix souhaité ;
- une moyenne des coûts d'achat subis par les PES serait établie : les sociétés auraient alors à établir des prix estimés selon cette moyenne. Dans un tel cas, les erreurs risquent d'être plus fréquentes, au détriment de ces sociétés.

3.3.2. La préparation à la compétition des sociétés d'électricité

L'accélération du mouvement des alliances et OPA rend le marché de l'électricité de plus en plus complexe. Les plus gros fournisseurs se préparent à l'échéance de 1998 et multiplient les accords avec les distributeurs. Dans ce contexte, les douze RECs, compagnies régionales de distribution d'électricité privatisées en 1989, sont très courtisées. En effet, disposant d'un monopole sur une partie du territoire, elles ont prospéré à vue d'oeil, protégées par une *golden share* (action privilégiée détenue par l'Etat). Or celle-ci a expiré fin 1994 et a déclenché une vague d'OPA sur le marché. Ainsi, *Powergen* a signé des contrats avec deux RECs en vue de leur fournir la plus grosse part de leurs besoins en électricité domestique en 1998. De son côté, *National Power* négocie la formation d'une joint-venture avec certaines RECs, notamment dans le domaine de la commercialisation.

Cependant, cette stratégie d'alliance va à l'encontre de la politique du gouvernement. En effet, celui-ci s'oppose à toute intégration verticale, afin d'éviter la création de cartels susceptibles de faire pression sur les prix, dans un sens contraire à l'intérêt du consommateur. Il a d'ailleurs plusieurs fois rejeté les OPA lancées par les producteurs d'électricité britanniques sur les RECs. Ainsi, par

exemple, *Powergen* n'a pu racheter *Midland*, de même que l'OPA de *National Power* sur *Southern* a été bloquée par le gouvernement.

De fait, la spéculation intense sur les titres des compagnies d'électricité et les prises de participations de firmes américaines ont été interprétées par les Britanniques comme des conséquences directes des dysfonctionnements du dispositif de régulation, dans la mesure où le maintien des revenus des actionnaires n'est pas toujours conciliable avec les intérêts des consommateurs. En théorie, le régulateur dispose des moyens adéquats pour définir un prix limitant la rente du producteur. Si la Bourse valorise la rentabilité potentielle des opérateurs électriques à un niveau supérieur de celle prévue par l'OFFER, il semble bien qu'il y ait asymétrie d'information¹³.

¹³ «La Tentation hexagonale» - Elie Cohen - Fayard, 1996.

La Position du Labour Party

Le parti travailliste ne remet pas en cause les principes de libre-entreprise et de libre-concurrence. Dans son programme électoral, il s'engage à renforcer la concurrence, car elle réduit les prix, remet en cause les intérêts particuliers monopolistiques, encourage l'innovation et crée une obligation de compétitivité. Par conséquent, il incite à la libéralisation du marché de l'électricité domestique en 1998.

Même si le parti travailliste adhère au libéralisme économique, il pose certaines restrictions et opte pour une transition progressive, de manière à résoudre les questions sociales et environnementales. Le *Labour* n'admet donc la compétition que si elle est favorable aux usagers et n'hésiterait pas à taxer les entreprises dites de service public, les «publics utilities», si leurs profits étaient anormalement élevés. Ce nouvel impôt subi par les entreprises privées «rentables et efficaces» porterait l'appellation de *Windfall Tax*. Ses modalités d'application restent assez imprécises à ce jour. D'autres propositions ont été faites par le *Labour*, notamment la prévention contre une intégration verticale jusqu'à ce que la compétition soit pleinement efficiente) et la prévention générale contre la fusion des compagnies d'eau et d'électricité. Le parti travailliste manifeste également un intérêt pour les questions d'environnement. Il voudrait faire en sorte que le Ministère de l'Environnement soit présent lors de l'approbation de projets de développement concernant l'énergie. De plus, il envisage de créer un cabinet spécialisé sur l'énergie (*Cabinet Committee on Energy*), composé de membres des ministères de l'Environnement, du Commerce et de l'Industrie, de la Sécurité sociale et de la Santé, afin de résoudre plus facilement les conflits interministériels liés aux questions de l'énergie.

Beaucoup de sociétés d'électricité ont demandé un report de l'échéance de 1998. Toutefois, elles s'y préparent activement, en prenant conscience des bénéfices qu'elles pourraient en retirer. Leurs manœuvres se renforcent, par le biais d'alliances, de fusions ou de simples partenariats et révèlent malgré tout une certaine anxiété. De fait, l'ouverture du marché domestique de l'électricité dans un contexte de déréglementation européenne et de mondialisation, laisse craindre un durcissement de la compétition...qui ne sera pas toujours à leur avantage (entémoignent les réticences britanniques face aux récents rachats de RECs par des entreprises américaines).

Ainsi, début décembre 1996, Stephen Littlechild, directeur de l'OFFER, a annoncé un retard, probablement de six mois, dans l'ouverture du marché de l'électricité. Celui-ci semble favorable à une libéralisation du marché en plusieurs phases. Dans un article du Financial Times du 3 décembre 1996, il propose que 10% des consommateurs d'électricité bénéficient de la concurrence à compter du 1er janvier 1998. Le nombre d'usagers atteindrait 25% à la fin du mois de mai 1997, 50% à la fin du mois de juillet 1997 et la totalité au milieu du mois de septembre 1997. Retarder l'échéance permettrait de laisser plus de temps aux entreprises concernées, pour une meilleure adaptation aux nouvelles normes du marché. De plus, étant donnée l'importance des changements logistiques à venir, l'OFFER veut être à même d'exercer un certain contrôle sur l'introduction de telles modifications. Le Secrétaire d'Etat à l'Energie, Lord Fraser, ainsi que le ministre de l'industrie ont bien accueilli cette décision.

4. Le gaz

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

L'industrie gazière britannique a été nationalisée en 1948. Elle produisait alors du gaz de ville, à partir de la combustion de charbon. Douze *Area Boards* autonomes - compagnies régionales - assuraient cette production. Le Conseil Fédéral du Gaz (*Federal Gas Council*) en assurait la coordination. Le *Gas Act* de 1972 fait suite aux découvertes d'immenses réserves de gaz en Mer du Nord. Il décide l'instauration d'une entité nationale, la British Gas Corporation (BGC), regroupant les prérogatives du *Gas Council* et des *Area Boards*. Dès lors, BGC possède un monopole vertical du secteur du gaz britannique (production, transport, distribution, importations), sous la responsabilité du *Department of Energy*.

4.1.1. Les étapes de la libéralisation du secteur gazier

Des conflits, souvent de nature financière se sont développés entre BGC et le gouvernement et ont pu précipiter la privatisation de l'entreprise.

En 1982, le *Oil & Gas Enterprise Act* autorise les opérateurs privés à acheter et vendre sur le marché domestique. Le droit d'Accès des Tiers au Réseau (ATR) de transport, propriété de *British Gas*, est reconnu.

En 1986, le *Gas Act* fait de BG un monopole privé, sous le nom de *British Gas Limited Corporation* (BG plc). La compagnie est organisée en trois divisions : *Global Gas*, responsable des investissements internationaux, *Exploration & Production* et *Gas Business*, exploitant les 12 centres régionaux de distribution. Le réseau de transport est confié à une direction générale de BG. Il définit par ailleurs deux types de statuts pour les opérateurs :

- *Public Gas Supplier* : pour le marché réglementé ou tarifaire, c'est-à-dire celui des petits consommateurs (dont la consommation dépasse pas 25 000 thermes par an) ; BG, seul détenteur d'une telle licence, possède un monopole de fait sur ce segment ;
- *Private Gas Supplier*, pour le marché concurrentiel ou contractuel, c'est-à-dire le marché des industriels (dont la consommation excède 25 000 thermes par an).
- Par ailleurs, la loi prévoit la création de deux organismes de surveillance : l'*Office Gas Supply* (OFGAS) et le *Gas Consumer Council* (GCC).

En octobre 1988, la MMC publie un rapport recommandant la transparence des prix (par la publication des tarifs) et des conditions d'accès au réseau de BG. Elle expose la règle des 90/10 : les achats de BG seraient ainsi limités à 90% de la production des nouveaux champs de Mer du Nord. Ces recommandations, adoptées par le gouvernement, ont fait l'objet de mesures ou d'engagements

de BG. Enfin, elle propose un objectif d'ouverture du marché concurrentiel du gaz à hauteur de 30% à l'horizon 1993.

En octobre 1991, un rapport de l'OFT préconise la suppression du monopole de BG sur le marché tarifaire, la cession de l'activité transport de BG, la rétrocession d'une partie de ses contrats d'approvisionnements et la cession de 60% de son marché contractuel d'ici 1995. A la suite de ce rapport, BG vend à ses concurrents des lots de gaz naturel de Mer du Nord.

En août 1993, le rapport de la MMC recommande le démantèlement de BG avec la cession de l'activité de commercialisation de BG d'ici au 31 mars 1997, l'introduction d'une réglementation RPI-x% sur les frais de transport et de stockage, la baisse du seuil du marché contractuel à 1500 thermes par an d'ici au 31 mars 1997 avec pour objectif la libéralisation totale du marché d'ici 2000-2002 ; enfin, une révision de la formule tarifaire à RPI-4% en compensation.

Dès lors, en décembre 1993, le gouvernement décide :

- la libéralisation du marché tarifaire, progressive à partir d'avril 1996 et complète dès avril 1998 ;
- la réglementation RPI-x% de l'activité de transport et de stockage et le passage à la formule tarifaire RPI-4% (en juin 1994, la formule tarifaire redevient RPI-5%) ;
- une filialisation des activités de transport de BG et une restructuration de la compagnie sur 2 ans (à l'issue desquels les entités créées deviendront des *Private Limited Companies* -PLC) : les 12 centres régionaux sont supprimés et la société est organisée en 5 divisions autonomes. Les opérations de transport et de stockage sont désormais effectuées par *Transco* ; *British Gas Public Gas Supply* (BGPGS) est en charge des ventes au secteur domestique, *Contact Trading* des ventes aux grands consommateurs, *Servicing & Installation* des installations et de la maintenance et *Retailing*, de la commercialisation d'appareils au gaz.

En 1995, un projet de loi sur le gaz définit les modalités de libéralisation du marché du gaz. Il prévoit l'attribution de trois types de licences par le DGGS : transporteurs (*Public Gas Suppliers*), pour la gestion des gazoducs, chargeurs (*Shippers*), pour le négoce du gaz et les distributeurs (*Suppliers*), pour la vente aux consommateurs. Le projet affirme le principe de séparation entre les trois activités, prévoit une ouverture partielle de l'actuel *tariff market* à la compétition dès avril 1996 dans une zone pilote de 500 000 consommateurs ; ce chiffre passerait à 2 millions en avril 1997, avant une libéralisation complète en 1998 et la fin du monopole de BG sur la distribution.

Ainsi, *British Gas* publie une répartition de ses résultats de 1996 selon sa nouvelle structure : BG qui regroupe ses activités de transport, stockage, production et exploration, aurait dégagé un bénéfice net de 379 millions de livres (sur un chiffre d'affaires de 4,38 milliards de livres), tandis que sa société de distribution *Centrica* aurait perdu 1 milliard de livres (sur un chiffre d'affaires de 8,12 milliards de livres).

4.1.2. Entrée de la concurrence et baisse des prix

Le processus de libéralisation du secteur gazier s'est traduit par l'entrée d'une trentaine d'opérateurs indépendants sur le marché concurrentiel (consommation annuelle supérieure à 2500 thermes par an). Le tableau ci-dessous présente les parts de marché de BG en juin 1995 sur les différents segments :

	% du marché concurrentiel	Part de BG en %
Contrats interruptibles¹⁴	32	37
Contrats fermes sup. 25 000 thermes par an	45	10
Contrats fermes inf. 25 000 thermes par an	23	50
TOTAL	100	28

Quant au marché domestique, depuis mai 1996, BG doit faire face à la concurrence de neuf sociétés dans le sud-ouest de l'Angleterre : de manière à briser le monopole détenu par BG, ces compagnies mènent une politique de prix agressive (leurs prix sont de 15 à 20% plus bas que ceux de BG). Toutefois, il semblerait que BG n'ait pas perdu autant de parts de marché que certains spécialistes le pronostiquaient. L'introduction de la compétition dans le marché domestique du gaz n'aurait pas été aussi douloureuse que celle du marché industriel et commercial. Néanmoins, près de 72000 personnes ont tout de même changé de fournisseurs dans les régions du *Devon*, du *Cornwall* et de *Somerset*, lors de l'ouverture du marché.

4.2. Cadre de la régulation du gaz

4.2.1. Le rôle du régulateur

Le rôle de l'OFGAS, dès sa création en 1986, est la régulation des prix proposés aux consommateurs de gaz, dont la consommation annuelle ne dépasse pas 25 000 thermes par an. Cette limite du *tariff market* est abaissée en 1992 à 2500 thermes par an. Au-delà de cette limite, dans le *non-tariff market*, les prix sont libres et la concurrence entre combustibles assure la régulation, tout en aménageant une possibilité de recours auprès de la *Mergers and Monopolies Commission* (MMC).

La libéralisation du marché prévue en 1998 verrait le développement d'un système de concessions régionales confiées par appel d'offre. Les sociétés choisies assureraient donc un monopole local, avec obligation de fourniture. Le régulateur, dont le rôle est la protection des consommateurs face aux abus de position dominante, pourrait voir son poids s'amincir : la

¹⁴ Les contrats interruptibles concernent des industriels pouvant basculer sur des sources d'énergie autres que le gaz.

concurrence doit à terme discipliner le marché et se réduire au champ du monopole, c'est-à-dire aux relations entre *Transco* et les opérateurs utilisant le réseau de transport du gaz.

Ainsi, le projet du régulateur de *Network Code* est entré en application en octobre 1995 et prévoit l'établissement de règles de fonctionnement du réseau ; il fixe également des droits et devoirs du transporteur (*Transco*) et des chargeurs.

Organismes de régulation	Fonction	Objectifs
OFGAS	Régulateur de l'industrie gazière	-défense des consommateurs : contrôle des prix (marché tarifaire) et de la qualité du service -assurer la viabilité financière du monopole -Permettre la concurrence sur le marché industriel -recours à la MMC en cas d'abus de position dominante sur le marché réglementé.
GCC	Représentation des consommateurs	Traite les plaintes des consommateurs
OFT	Application de la loi sur la concurrence (Fair Trading Act de 1973)	Recours à la MMC en cas de pratique contraire à l'intérêt public sur le marché concurrentiel
MMC	Idem	Enquête sur les pratiques de BG

4.2.2. Libéralisation et maintien de la structure monopolistique

L'industrie gazière privatisée -en maintenant l'intégration verticale de BG, le problème du régulateur n'est pas d'organiser la concurrence, mais d'en créer les conditions. Il s'agit donc de lever les barrières à l'entrée mises en place par BG, premier entrant sur le marché : la tarification, l'approvisionnement en gaz naturel et la gestion du réseau de gazoducs.

- la tarification : entre 1986 et 1988, BG a profité de sa position dominante pour pratiquer une politique tarifaire discriminatoire. Le régulateur a réagi en réglementant l'évolution des prix sur le marché tarifaire (*price-cap regulation*) OFGAS fixe ainsi un plafond à l'évolution annuelle des prix du monopole, plafond obtenu en soustrayant un indice x, dit facteur d'efficacité, au taux d'inflation (RPI-x). Fixée pour 5 ans, cette formule incite BG à faire des gains de productivité pour maximiser sa rente de monopole. A l'issue des 5 ans, la formule peut être révisée, de manière à restituer une partie de ces gains aux consommateurs. La formule a été assouplie en 1994, pour compenser la réduction de la taille du marché réglementé. OFGAS est ponctuellement intervenu pour contrôler la hausse des prix contractuels pratiqués par BG.

- l'approvisionnement en gaz naturel : jusqu'en 1989, BG achetait la totalité de la production du gaz naturel off-shore produit en Mer du Nord, même au-dessous de son coût marginal. Aucune compétition n'était donc possible entre les différents producteurs de gaz actifs en Mer du Nord. Ce monopsonne, perçu comme une entrave à l'introduction de la concurrence, a été limité par la règle des 90/10, durcie à partir de 1991.
- la gestion du réseau de gazoducs : la position de BG, à la fois vendeur et propriétaire des infrastructures de transport, constituait une entrave à une application satisfaisante de la règle d'ATR : les premiers opérateurs indépendants se sont plaints des prix des services de transport et de stockage, qu'ils jugeaient opaques et discriminatoires. Les pouvoirs publics ont alors contraint BG à filialiser ces activités au sein de *Transco* et en ont réglementé la tarification.

Le secteur gazier offre l'exemple d'une démonopolisation par étapes, avec élargissement progressif du segment concurrentiel du marché. Contrairement aux recommandations du régulateur et des organes de surveillance de la concurrence, le gouvernement n'a pas procédé à un éclatement du monopole et s'est contenté d'obliger BG à filialiser son activité de transport. L'évolution du secteur est guidée par le contrôle des prix et des objectifs, en termes de part de marché du monopole.

4.3. Perspectives sectorielles

4.3.1. Accord difficile entre l'OFGAS et BG sur le contrôle des prix (1997-2000)

Dans le contexte d'une libéralisation progressive du marché gazier, le 8 novembre 1996, l'OFGAS et BG ont conclu un accord prévoyant un contrôle¹⁵ des prix du marché domestique alimenté par *British Gas*. Celui-ci prendra effet en avril 1997 et se terminera en mars de l'an 2000. Claire Spottiswoode, directrice générale de l'OFGAS, souhaite ainsi réduire le prix du gaz en moyenne de 4%. Les factures de gaz seront effectivement réduites d'environ 7 livres en 1997/98 et d'autres réductions suivront. L'accord a donné lieu à de multiples controverses, BG arguant qu'il lui serait alors impossible d'être compétitif. Voici les principales dispositions adoptées :

- un contrôle des prix s'étalant sur 3 ans ;
- la poursuite du contrôle des prix selon la formule RPI-x, sur les fournisseurs, la lecture des compteurs et les marges de profit ($x=4\%$) ;
- une répercussion des coûts d'achat du gaz et des coûts de transport sur les consommateurs ;
- une augmentation du prix des services courants au consommateur de 10 à 11 livres ;
- OFGAS compte établir des plafonds sur chaque tarif existant de BG.

OFGAS a dû faire plusieurs concessions pour que BG accepte ces contrôles. Mme Spottiswoode aurait voulu réduire les prix de 5% en-dessous de l'inflation pour 5 ans, à partir de

¹⁵ le contrôle porte sur le prix du gaz, c'est-à-dire les coûts d'achat, de transport et surtout de fourniture (facturation, commercialisation, lecture des compteurs et services aux consommateurs).

1997. Finalement, la réduction n'est que de 4% par rapport à l'inflation et le contrôle des prix ne durera que 3 ans. En contrepartie, BG aura la liberté d'être plus flexible en ce qui concerne certains groupes de consommateurs, sans qu'il lui soit possible de fixer des tarifs individuels. Dès lors, le découpage de la population en catégories et la détermination de critères de différenciation promettent d'être problématiques.

BG s'est également opposé à ce que de tels plafonds soient imposés à *Transco*, division de BG encore sous monopole naturel. La proposition de l'OFGAS sera alors déferée à la MMC, car l'OFGAS voudrait réviser la formule de fixation du prix du transport de gaz (RPI-x) et adopter une nouvelle formule pour 1997. Mme Spottiswoode prévoit des plafonnements des tarifs beaucoup plus rigoureux pour cette société.

Avec l'introduction de la concurrence chez les fournisseurs des petits consommateurs d'ici 1998, le nouveau contrôle des prix protégera les usagers tandis qu'il permettra à BG d'être plus compétitif face à ses concurrents, en adoptant une plus grande flexibilité dans l'introduction de nouveaux tarifs.

Les intentions de Mme Spottiswoode semblent tournées vers la promotion d'un marché très concurrentiel, en brisant définitivement le monopole de BG : parallèlement à l'accord conclu, elle émet le souhait de voir BG vendre des parts de marché. Elle garantit cependant son rôle de régulateur et déclare que le régulateur a pour mission de veiller à l'application des obligations de service public. L'OFGAS s'engage à empêcher tout «dérapage», qui, mû par un objectif de rentabilité, serait contraire à la satisfaction du consommateur.

BG a fait l'objet d'une nouvelle vague de critiques de la part des fournisseurs concurrents : ceux-ci l'accusent de manipuler le marché du gaz afin d'alléger ses pertes dues à l'existence des contrats *take-or-pay*¹⁶. Ainsi, la récente augmentation des prix du gaz serait-elle due en partie aux activités de BG. Les prix ont en effet augmenté de 60% en 1996 : en effet, les prix sont passés de 9p à 15,5p, atteignant jusqu'à 23p en janvier 1997, tandis que le prix fixé par les contrats *take-or-pay* est de 15p à 20p par therm. BG aurait profité de son énorme pouvoir d'achat pour maintenir les prix du marché artificiellement hauts, d'autant plus que ces contrats ont provoqué des problèmes de stocks de gaz non fourni, la demande étant relativement inélastique.

4.3.2. La renégociation des contrats take-or-pay

BG a renégocié ses contrats *take-or-pay* avec ses fournisseurs, en mettant en jeu ses champs. En effet, BG détient des champs, dont le plupart sont situés en Mer du Nord. La compagnie peut donc jouer insidieusement sur les prix, en fermant temporairement un de ses champs par

¹⁶ Les contrats *take-or-pay* sont des contrats à long terme, qui lient BG aux exploitants de la Mer du Nord. Ces contrats ont des conséquences néfastes pour BG, car le prix par thermie est supérieur à celui en vigueur sur le marché. Ils obligent BG à enlever des quantités de gaz définies, que cette compagnie en ait l'usage ou non (ou à les payer sans les enlever).

exemple. Ainsi, pendant l'été 1996, les prix ont fortement augmenté quand BG a fermé pendant 4 mois un de ses champs les plus importants, celui de *Morcambe*. De telles manoeuvres deviendraient impossibles à l'avenir.

Le 23 décembre 1996, BG a entamé une négociation à ce propos avec *Mobil*, cinquième plus gros fournisseur de gaz de la Mer du Nord. L'accord vise avant tout à réduire le volume de gaz imposé par ces contrats, plutôt qu'une réduction des prix. *Mobil* a accepté de rendre caduques deux de ses contrats avec BG sous certaines conditions : BG devra en contrepartie transférer à *Mobil* 5% du très convoité champ de *Beryl*, 29.5% de celui de *Nevis* et 2.5% du gazoduc off-shore de *Sage*.

Le démantèlement de BG, qui aura lieu le 17 février prochain, oblige la compagnie à se presser dans de telles négociations. *Centrica* devrait reprendre les activités commerciales de BG, sans qu'aucun des champs ne lui appartienne. Celle-ci devra néanmoins payer les frais des contrats de take-or-pay. Si *Centrica* voulait reprendre de telles négociations, elle ne pourrait le faire que sur la base des prix et/ou des quantités. Or elle ne bénéficie d'aucun avantage fiscal et ne peut emprunter aussi aisément, ni à des taux aussi favorables que ceux de BG.

5. Les chemins de fer

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

5.1.1. La privatisation de British Railways

En 1982, *British Railways*, entreprise nationale, subventionnée par l'Etat pour ses obligations de service public, a été réorganisée et découpée en 7 entités, quatre correspondant aux secteurs d'activité pour voyageurs (réseau intercity, réseau sud-est, réseau régional et réseau européen) et trois correspondant aux secteurs d'activité pour marchandises. Celles-ci étaient détenues à 100% par *British Railways*.

Préparée par un Livre Blanc, la loi sur les Chemins de Fer (*Railway Act*) est approuvée par le Parlement en novembre 1993 et est effective depuis le 1er avril 1994. Le processus de privatisation s'effectue en deux temps : le démantèlement de *British Railways* (BR) en plus de 60 sociétés, effectif immédiatement, en fonction du type d'activité et/ou d'un partage régional dont BR reste la holding et la privatisation de toutes ces compagnies, par vente ou par franchise (cas des compagnies de transport de passagers), qui est d'ores et déjà entamée et doit atteindre 51% de ses objectifs avant la fin de 1996.

Ainsi a-t-on désormais :

- *Railtrack*, société anonyme détenant le réseau (voies immobilier, signalisation), responsable de l'attribution des capacités et du contrôle opérationnel de la circulation depuis le 1er avril 1994 ; désormais, l'accès des infrastructures de transport est ouvert aux tiers, pour les marchandises et les sociétés exploitantes doivent verser à Railtrack des redevances d'utilisation¹⁷ du réseau -en tenant compte de la couverture des coûts totaux et de la situation du marché. *Railtrack* est la pièce maîtresse du dispositif. Sa privatisation a été lancée en novembre 1994 par le ministre, à hauteur de 51% dans un premier temps. Ses actions doivent être introduites en bourse au premier trimestre de 1996. L'évaluation de l'entité est problématique, sa valeur intrinsèque étant certainement plus élevée que sa valeur boursière. Ainsi, sur la base de remplacement des actifs, le gouvernement l'estime à 6,5 milliards de £, tandis que les experts de la City pèsent sa valeur de marché dans une fourchette variant de 3,3 à 4,3 milliards de £ ;
- 3 ROSCOS (*Rolling Stock Companies*), compagnies détenant le matériel roulant. Les trois compagnies ont été mises en vente en mars 1995. Les adjudicataires devraient être connus avant la fin de l'année 1995. L'ensemble représente 12 000 unités (locomotives et wagons passagers) pour une valeur comptable de 3 milliards de £ ;
- 25 compagnies régionales exploitantes de services passagers : pour le transport des passagers, depuis le 1er avril 1994, des franchises sont attribuées, par appel d'offres, aux opérateurs privés, les services ayant été géographiquement répartis entre ces différentes compagnies. L'Etat continuera à subventionner les chemins de fer par le biais de ces franchises, puisque l'un des principaux critères d'attribution des franchises sera le niveau de subvention demandé par les candidats ;
- 3 compagnies d'exploitation du fret intervenant sur le territoire national ; celles-ci doivent être éclatées en 5 entreprises, dont 4 seraient privatisées en 1997 ;
- un nombre important de petites sociétés de maintenance et de services divers ;
- EPS, qui exploite Eurostar, conjointement avec la SNCF et la compagnie belge des chemins de fer, fait l'objet d'un traitement particulier : la compagnie ne sera pas soumise au régime des franchises mais vendue entièrement, avec son matériel propre ; le gouvernement a donc lancé un appel d'offres afin de choisir le groupe qui sera chargé de la gestion de l'infrastructure nouvelle et de son exploitation.

¹⁷ Aucune règle précise de calcul de ces redevances n'a été établie pour l'instant. Les premières redevances ont été déterminées en fonction de la couverture des coûts totaux et de manière à assurer une rentabilité des capitaux investis de l'ordre de 8% en valeur réelle.

5.1.2. Le déroulement des privatisations des compagnies de chemin de fer

- La privatisation des compagnies régionales de transport des passagers

La privatisation des compagnies régionales de chemins de fer s'achève. Le gouvernement de John Major est soucieux de terminer la privatisation des compagnies régionales avant les élections législatives du printemps 1997. L'OPRAF (*Office of Passenger Rail Franchising*), instance de régulation du secteur, a sélectionné les candidats au rachat, à la suite d'appels d'offres. L'appel d'offres s'effectue sur la base d'un cahier des charges : la compagnie doit alors assurer la gestion d'une zone géographique, pour une période comprise entre 7 et 15 ans, et assurer les obligations de ce cahier des charges, en demandant la subvention la plus faible.

Ces obligations sont liées aux services offerts : un franchisé ne peut fermer des lignes ou les transférer sur la route. Il doit au minimum respecter le service tel qu'il était assuré auparavant par *British Rail*. Les sociétés d'exploitation sont soumises à un encadrement tarifaire, de manière à protéger les clients captifs, mais elles ont la possibilité d'accorder des tarifs préférentiels à certaines catégories de la population. D'autre part, les compagnies sont tenues de respecter un programme d'investissements établi lors de la signature du contrat. Ainsi, le système reste très encadré, afin de préserver le secteur des chemins de fer et d'éviter que ces nouvelles évolutions ne se traduisent par une dégradation du service.

Réseau	Entreprise retenue	Date d'attribution	Durée de la franchise
<i>South West Train</i>	<i>Stagecoach</i> , compagnie de transport par autocars	18.12.1995	7 ans
<i>Great Eastern</i>	<i>GW Holdings (Management Buy Out)</i> , rachat par les membres de l'entreprise	20.12.1995	10 ans
<i>East Coast Line</i> , liaison de Londres à l'Ecosse	<i>GNER</i> , filiale du groupe <i>Sea Containers</i> , spécialisée dans le transport maritime et ferroviaire	29.03.1996	7 ans
<i>Gatwick Express</i> , liaison entre l'aéroport de Gatwick et la gare Victoria à Londres	<i>National Express</i> , spécialisée dans le transport par autocars	03.04.1996	15 ans
<i>Network South Central</i>	<i>Connex (CGEA)</i> , filiale de la Compagnie Générale des Eaux	12.04.1996	7 ans
<i>Midland Mainline</i> , liaison de	<i>National Express</i>	22.04.1996	10 ans

Londres au nord de l'Angleterre			
<i>London Tilbury & Southend (LTS)</i>	<i>Prism</i>	09.05.1996	15 ans
<i>Chiltern Railway</i>	<i>M40 Trains (MBO)</i>	25.06.1996	7 ans
<i>South Eastern</i>	<i>Connex</i>	21.08.1996	15 ans
<i>South Wales & West</i>	<i>Prism</i>	17.09.1996	7,5 ans
<i>Cardiff Rail Way</i>	<i>Prism</i>	17.09.1996	7,5 ans
<i>Thames Trains</i> , liaison entre Londres et Oxford, Reading, Hereford et Worcester	<i>Victory Railways</i> , filiale de <i>Go-ahead</i> , compagnie de bus	19.09.1996	7,5 ans
<i>Island Line</i>	<i>Stagecoach</i>	20.09.1996	5 ans
<i>Cross Country</i> , desserte de plus de 100 gares (sauf celles de Londres)	<i>Virgin</i>	29.11.1996	15 ans
<i>Great Eastern</i> , liaison de Londres-Liverpool St avec l'Essex et l'East Anglia	<i>FirstBus</i>	04.12.1996	7 ans
<i>West Anglia Great Northern</i>	<i>Prism</i>	06.12.1996	7 ans
<i>Anglia</i>	<i>GB Railways</i>	06.12.1996	7 ans
<i>Merseyrail Electrics</i>	<i>MTL Trust Holdings</i> , filiale de MTL, compagnie de transport par autocars	20.12.1996	7 ans
<i>Regional North West</i>	<i>GW Holdings</i>	05.02.1997	7 ans
<i>North London Railways</i>	<i>National Express</i>	07.02.1997	7,5 ans
<i>Regional North East</i>	<i>MTL Rail</i>	10.02.1997	7 ans
<i>Thameslink</i> , liaison entre Bedford, au nord de Londres et Brighton	<i>Govia</i> , filiale à 35% du groupe français Via GTI	11.02.1997	7 ans
<i>Intercity West Coast</i>	<i>Virgin</i>	19.02.1997	15 ans
<i>Central Trains</i>	<i>National Express</i>		
<i>ScotRail</i>	<i>National Express</i>	25.02.1997	

- Les compagnies de fret

La compagnie ferroviaire américaine *Wisconsin Central Transportation Corporation* (WCTC), déjà propriétaire de *Rail Express System* (RES) a racheté en avril 1996 les compagnies de fret britanniques *Transrail*, *Landhaul* et *Mainline Freight* (regroupées sous le nom de *Trainload*). Les

intentions de la nouvelle compagnie nommée London Central and Scottish Railways ont été annoncées par Ed Brukhardt, président de la WCTC le 24 février 1996 :

- commander 200 nouvelles locomotives lourdes, pour en disposer d'ici 5 ans pour le trafic de marchandises ;
 - mettre au rebut la plupart des actuelles unités de la classe 47 et plusieurs de la classe 37 ;
 - retirer du service toutes les machines des classes 20 et 33 restantes, appartenant à la compagnie Trainload ;
 - fusionner les trois compagnies de fret avec RES (qui assure la traction des trains postaux et du train royal) ;
 - réduire massivement les effectifs de personnel, dans un but économique ;
 - remettre en service des locotracteurs de la classe 08, si une augmentation du trafic le justifie.
- Le cas Railtrack

Le 1er mai 1996, le gouvernement a mis en vente les actions de la *Railtrack*, pour près de 15 milliards de francs, auprès des particuliers et des investisseurs institutionnels. L'opposition travailliste a abandonné ses velléités de renationalisation trop coûteuse. La vente des voies de chemins de fer et des principales gares, réunies au sein de la *Railtrack*, a duré jusqu'au 17 mai 1996. L'action avait un prix de vente compris entre 3,5 £ et 3,9 £, valorisant l'entreprise entre 13,5 et 15 milliards de francs.

5.2. Cadre de la régulation des chemins de fer

5.2.1. Les régulateurs

Le *Railway Act* de 1993 prévoit parallèlement la création de deux autorités indépendantes de régulation :

- l'OFRAIL (*Office of Rail Regulator*) est le régulateur économique du système. Nommé pour cinq ans, il doit mettre en oeuvre la politique définie dans la loi de 1993. Il est chargé d'accorder les licences pour l'exploitation d'un réseau de transport de voyageurs et organise les relations entre les opérateurs et les usagers, en cas de fermeture de ligne et pour tout ce qui concerne les prix ou la qualité du service. A cette fin, il fixe lui-même les règles de concurrence en matière ferroviaire et en surveille l'application. Son rôle principal est de fixer le coût d'accès au réseau de *Railtrack*, à qui il doit assurer une rentabilité normale et viable, permettre sa privatisation et tenir compte de ses besoins d'investissement. Il doit aussi s'assurer que ce coût ne sera pas prohibitif pour les candidats aux franchises de transport de passagers.
- l'OPRAF (*Office of Passenger Rail Franchising*) est le régulateur qui définit le cahier des charges (niveaux de service et performances minimum) pour les services de transport des passagers et en contrôle le bon respect après accord des franchises. Son rôle est sensible avant la privatisation,

car il doit à la fois garantir la continuité du service public (horaires, unicité de la billetterie...) en laissant toutefois une certaine marge de manoeuvre aux candidats à l'exploitation et ne pas les décourager. Il est également chargé de négocier et de verser aux exploitants les subventions de fonctionnement des « services socialement nécessaires ».

5.2.2. La sécurité et la qualité de service

HM Railways Inspectorate, appartenant au bureau de la santé et de la sécurité, continue à effectuer les contrôles de sécurité : l'organisme édicte les règles de conception, de construction et d'exploitation du matériel, des infrastructures et des équipements et tous les exploitants sont tenus de produire un certificat de sécurité contrôlé par *Railtrack*. L'inspection vérifie également l'application des règles et des procédures de sécurité au travail et mène les enquêtes nécessaires en cas d'accident.

Par ailleurs, les exploitants sont tenus de publier des chartes des passagers : ceux-ci sont amenés à se prononcer au sein de comités d'usagers sur le niveau de prestation de services. Il existe des comités régionaux et un comité central, le *Central Rail Users Consultative Committee*.

Plusieurs mécanismes incitatifs ont été mis en place afin de préserver la qualité de service des opérateurs. Les performances des compagnies sont attentivement suivies, notamment en ce qui concerne la ponctualité. Des subventions supplémentaires peuvent être accordées par le régulateur si le service rendu est amélioré et inversement, des pénalités sont infligées en cas de détérioration de la qualité de service. D'autre part, en cas d'incident, le régulateur détermine d'où provient la cause (du transporteur ou du gestionnaire de l'infrastructure). Le responsable doit alors verser une pénalité à son partenaire pour le dédommager. Ce mécanisme permet de favoriser la coordination et la concertation des acteurs.

5.3. Perspectives sectorielles

L'intervention de l'Etat dans le secteur des chemins de fer est appelée à se réduire. Une fois l'ensemble des compagnies issues de *British Rail* privatisées, celles-ci devraient devenir profitables. Afin de maintenir certains services déficitaires d'intérêt public, l'Etat verse temporairement des subventions aux transporteurs : celles-ci doivent progressivement se réduire durant la période des franchises, car les entreprises doivent être à même d'améliorer leur profitabilité, tout en maintenant un niveau de service satisfaisant. Cette réforme doit permettre à l'Etat de réaliser à terme de substantielles économies. Toutefois, il n'entend pas renoncer entièrement à la conduite d'une politique des transports.

La situation de concurrence restreinte instaurée par le régulateur devrait prendre fin vers 1999. A cette date, des possibilités d'accès au réseau (encore limitées) pourraient être introduites et élargies dès 2002. Par ailleurs, les autorités britanniques s'interrogent sur la viabilité d'un secteur

ferroviaire éclaté en une multitude de sociétés opératrices. Il est probable qu'un processus de reconcentration et de réduction du nombre d'acteurs sur le marché s'effectue au cours des prochaines années¹⁸.

6. Les transports aériens

6.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Une vingtaine de compagnies aériennes se partagent l'essentiel du marché du transport aérien au Royaume-Uni, mais seules quatre d'entre elles ont une certaine importance : *British Midland*, *Virgin Atlantic*, *Air UK* et *British Airways*. Cette dernière domine très nettement le marché, puisque près de la moitié des passagers utilisant des vols réguliers à partir d'aéroports britanniques sont des clients de BA. Le volume du fret transporté s'élève à 1,3 millions de tonnes en 1994, dont près de 1 million de tonnes via les seuls aéroports londonniens. La prévision de croissance annuelle du marché du transport aérien serait comprise entre 3,5% et 5,8% jusqu'en l'an 2005.

La concurrence entre les principales compagnies n'est très vive que sur les marchés extérieurs, la concurrence avec le transport ferroviaire sur les lignes domestiques étant limitée, en partie à cause de la déficience des infrastructures ferroviaires et de la pauvre qualité des services des compagnies du rail. Par ailleurs, le succès croissant de l'Eurostar a moins affecté que prévu les flux très importants de *British Airways* et *British Midland* sur Paris et Bruxelles, en raison de la très forte croissance actuelle de la demande sur ces destinations.

Le secteur du transport aérien au Royaume-Uni diffère notablement du secteur français, par ses structures et ses méthodes. Tous les acteurs sont privatisés et en général très prospères. Ils présentent des particularités, voire des originalités (*Virgin*) et des stratégies, qui les préparent mieux que leurs homologues français à l'ouverture totale du ciel européen en 1997.

- British Airports Authority (BAA)

Transformée en société privée à capitaux publics en 1986, les actions de BAA sont vendues en 1987, l'Etat conservant une *golden share*. La compagnie doit respecter certains engagements vis à vis de l'Etat en matière de trafic, de prix, de politique tarifaire et de redevance aéronautique. BAA est une société particulièrement rentable : elle dégagne un bénéfice de 2,9 milliards de francs, pour un chiffre d'affaires de 8,5 milliards de francs. Elle ne gère que 7 des 140 aéroports britanniques (*Heathrow*, *Gatwick*, *Stansted*, *Prestwick*, *Edinburgh*, *Glasgow*, *Aberdeen*), mais ses aéroports reçoivent 72% des passagers et 82% du fret. Avec une telle domination, l'expansion du groupe ne peut se réaliser que par une croissance à l'étranger ou par une diversification verticale.

¹⁸ « Les chemins de fer en Europe : l'heure de la vérité et du courage » - Rapport de Nicolas About - Délégation du Sénat pour l'Union Européenne - 1996-1997

Depuis 1992, BAA assure la gestion des restaurants et magasins de l'aéroport de Pittsburgh. Peu rentable, cette opération est destinée à servir de référence, de manière à obtenir par la suite la gestion de l'aéroport d'Indianapolis. BAA a l'ambition de devenir la meilleure compagnie mondiale de gestion d'aéroports, en termes de dépense moyenne par passager. Elle s'intéresse plus particulièrement aux marchés du sud-est asiatique et à l'Australie : un contrat a été signé pour la construction d'un terminal et la gestion de l'aéroport d'Aquino aux Philippines. Dans 15 ans, on estime que plus de 50% du transport aérien sera à destination ou en provenance d'Asie ; les besoins en infrastructures et en gestion sont énormes. La stratégie de BAA sur cette zone prometteuse est de parvenir à des alliances avec des sociétés financières locales afin de bénéficier de leur appui et de leur connaissance des marchés nationaux.

BAA a lancé en 1993 une première expérience de manière à tirer profit de son savoir-faire en termes de gestion de magasins : avec le groupe américain Mc Arthur Glen, BAA a ouvert deux centres commerciaux, à Troyes et à Liverpool. Si le test s'avère positif, le groupe a l'intention de développer la formule en Europe.

- British Airways(BA)

La situation de BA au début des années 1980 n'est pas sans rappeler celle d'Air France aujourd'hui : les pertes de l'exercice 1981/82 s'élevaient à 544 millions de £. Le gouvernement de Mme Thatcher en 1987 mène sa privatisation avec succès (les actions sont souscrites 11 fois), devenant un modèle du genre. Après des réformes de structures particulièrement draconiennes et une agressivité commerciale parfois à la limite de la malhonnêteté, BA réussit à traverser la crise du transport aérien sans essuyer de pertes. En effet, la position de BA a été renforcée par une protection qui lui est spécifique : des accords bilatéraux internationaux dits de Bermudes II¹⁹, rigides (capacité, tarifs points d'entrée, créneaux aéroportuaires) et assez peu libéraux.

Pour l'exercice 1993/94, la compagnie réalise un bénéfice avant impôts de 301 millions de £, pour un chiffre d'affaires de 6,3 milliards de £. Les résultats du premier trimestre de l'exercice 1995/96 dépassent les prévisions les plus optimistes : par rapport à la même période de l'exercice précédent, les bénéfices ont augmenté de 57% pour atteindre 135 millions de £. Le coefficient de remplissage des appareils est toujours plus élevé : plus de 73% et les gains de productivité dépassent 7,6% par an depuis 5 ans. Durant l'exercice 1996, BA bat des records de profits : avec 20 millions de passagers et un bénéfice semestriel en hausse de 9,3% pour un chiffre d'affaires de 4.4 milliards, BA poursuit ses records de rentabilité. La compagnie peut ainsi réduire ses dettes et afficher un ratio d'endettement net/capital de 54,7% en amélioration de 5 points. D'autre part, ses dépenses d'exploitation ont augmenté de 10,7% et les effectifs de 5%.

¹⁹ «Les réseaux de services publics dans le monde» -Rapport du Commissariat Général du Plan sous la direction de Michel Walrave -1995.

Le trafic domestique de BA ne représente plus que 20% de ses activités. Elle accède au rang de première compagnie mondiale pour le nombre de passagers transportés sur les lignes internationales (plus de 24 millions, devant *Lufthansa* à 17 millions). Cette place de *leader* est le résultat d'une réflexion stratégique à long terme sur la globalisation croissante de ses activités : en 1992, celle-ci débouche sur l'annonce d'une série d'alliances stratégiques. Une expansion globale et rapide ne pouvait en effet pas être réalisée par une croissance organique. Plutôt que de se lancer dans des rachats, fusions ou accords de mercatique, BA retient la solution de participations dans des sociétés au potentiel intéressant (plus que la taille). Elle investit dans les 3 zones les plus porteuses : Europe, Amérique du Nord et région pacifique, ainsi que sur les intercontinentales reliant ces trois zones. Les prises de participation de BA sont ainsi de 49% dans *Deutsche BA*, 24,6% dans *US Air*, 49,9% dans TAT et 25% dans *Qantas*.

BA a également mis en place une stratégie de franchisage, transformant de petites compagnies en images virtuelles pourvoyeuses de passagers : BA repeint la flotte des franchisés à ses couleurs et travestit leurs codes. Les franchisés (*City Flyer*, *Loganair*, *Maersk*, *Brymon...*) utilisent les services au sol de BA, son réseau de ventes, de réservations...ce qui permet d'optimiser les investissements réalisés par BA. Ces partenaires opèrent 46 lignes intérieures britanniques ou européennes et alimentent en passagers le réseau de BA.

6.2. Cadre de la régulation des transports aériens

Les transports aériens britanniques sont régulés par plusieurs organismes²⁰:

- la CAA, *Civil Aviation Authority*, organisme indépendant, contrôle les compagnies aériennes britanniques, de manière à ce qu'elles assurent une large gamme de services : elles doivent répondre aux demandes des usagers, à un prix « raisonnable », à un niveau de sécurité optimal ; après contrôle des normes de sécurité (matériel aéronautique, compétences du personnel de bord), elle délivre les certificats nécessaires à toute compagnie de transport aérien pour opérer sur le marché ; de même, la CAA contrôle les normes de sécurité des aéroports et attribue des autorisations de fonctionnement aux établissements conformes ;
- le NATS, *National Air Traffic Service*, filiale de la CAA ; les membres de son conseil de direction sont issus du Ministère des Transports ; elle assure le contrôle du trafic aérien, en collaboration avec les services de contrôle de l'aviation militaire, dans la plupart des grands aéroports britanniques ; l'autorité fait l'objet d'un projet de privatisation ;
- deux divisions de la Direction de l'Aviation Civile, du Ministère des Transports :
 - les compétences réglementaires de la première portent sur le fonctionnement des aéroports, notamment la politique du gouvernement concernant les capacités, la structure et les investissements des autorités locales en matière aéroportuaire ; ainsi, par exemple, BAA est

²⁰ Transport and Communication- Britain 1997 : An official Handbook

régulée par l'intermédiaire d'un système de *price-cap* : peu contraignant pour la période 1987-1992, où il s'élevait à RPI-1%, il a été sensiblement durci pour la période 1993-1997 ;

- la seconde est chargée de la réglementation de l'aviation civile : compagnies et contrôle du trafic aérien.

Concurrence et régulation des services publics en ESPAGNE

1. Les télécommunications

1.1. Le contexte concurrentiel et réglementaire

En 1995, Le secteur des télécommunications en Espagne a fait l'objet d'évolutions majeures mettant en oeuvre sa libéralisation progressive par sous-secteurs et remettant en cause le monopole historique de *Telefonica*. La privatisation du principal exploitant téléphonique s'est achevée en février 1997, après la vente des 20,9% de parts encore détenues par l'Etat espagnol¹. Aux côtés des institutionnels, *Telefonica* compte près de 1,2 millions de petits investisseurs, qui ont souscrit 768 millions d'actions, soit 9,4 fois l'offre initiale.

1.1.1. La téléphonie de base

La Résolution du Conseil Européen du 16 juin 1993 demande à la Commission de mettre en place le processus de libéralisation de la téléphonie vocale avant le 1er janvier 1998. De plus, il octroie à cette fin un délai supplémentaire de 5 ans à l'Espagne (2003). Néanmoins, le Ministère des Travaux Publics, des Transports, des Télécommunications et de l'Environnement (MOPTMA) a indiqué que son pays entendait prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter d'avoir recours à ce délai et être en mesure de libéraliser le secteur dès le 1er janvier 1998. Les trois conditions nécessaires pour la libéralisation du secteur pourront vraisemblablement être remplies avant cette date :

- l'universalisation des services, annoncée pour juillet 1996 ;
- l'adaptation des tarifs : la grille tarifaire de *Telefonica* doit être revue ; les tarifs internationaux ont diminué de 20% en moyenne depuis décembre 1995 et une hausse des tarifs domestiques en trois phases est prévue dès juin 1996 ;
- la définition des obligations de service public : la création d'un fonds regroupant tous les opérateurs est envisagée pour parer au déficit théorique que suppose l'obligation de réaliser ce service en zones non-rentables.

¹ Le Monde - Article du 19 février 1997

1.1.2. La téléphonie mobile

Telefonica conserve le monopole de la téléphonie mobile analogique, mais depuis décembre 1994, une deuxième licence de téléphonie mobile en système GSM a été attribuée suite à un appel d'offres. L'adjudicataire a été le consortium *Airtel*, dont les principaux partenaires financiers sont les banques espagnoles *Banco Central Hispano* et *Santander*, l'opérateur américain *Airtouch* et le britannique *British Telecom*.

La concession d'une durée de 15 ans a donné lieu à un paiement par le groupe retenu d'un montant de 85 milliards de pesetas (soit environ 3,5 milliards de francs), auxquels se sont ajoutés quelques 330 millions de francs au titre des droits de participation à l'appel d'offres et de la caution. *Airtel* opère depuis le 3 octobre 1995 et détenait fin 1995 près de 15% du marché espagnol de la téléphonie mobile GSM.

L'attribution d'une troisième licence de téléphonie mobile aux normes DCS 1800 et DECT est envisagée par le nouveau gouvernement. Le projet est proposé par Bruxelles mais n'apparaît pas mûr pour l'instant.

1.1.3. La commutation des données RNIS

Auparavant monopole strict de *Telefonica*, le secteur a été totalement libéralisé depuis 1993. Le MOPTMA a accordé 7 licences dont notamment à :

- BTT, *British Telecom* et la Banque *Santander*;
- France Telecom et *Redes y Servicios*;
- *Unisource*, consortium de plusieurs opérateurs européens auquel participe *Telefonica*, les opérateurs publics suisses, hollandais et suédois, alliés à l'américain AT&T.

1.1.4. Le câble, le satellite et les transmissions de données à valeur ajoutée

De nouvelles lois de régulation de ces secteurs ont été approuvées fin décembre 1995. La loi sur les télécommunications par câble concerne l'ensemble des données transmissibles par câble : télévision et services à valeur ajoutée. Elle prévoit le découpage du territoire national en districts dans lesquels seront attribuées deux licences.

Telefonica peut obtenir automatiquement la première licence dans chaque district mais ne peut opérer que 9 mois après l'attribution à un concurrent de la deuxième licence. Le second opérateur concessionnaire est autorisé à installer son propre réseau câblé, en construisant de nouvelles infrastructures ou en utilisant des infrastructures existantes. Les réseaux pourront être connectés entre eux, soit directement s'ils sont contigus, soit par l'intermédiaire du réseau de

Telefonica. Une place est faite dans ce système pour les producteurs indépendants, dépourvus de réseaux propres, qui se verront attribuer 40% de l'utilisation des futurs réseaux.

La loi de services de télécommunications par satellite a été votée fin décembre 1995. Les prestations de ces services sont libéralisées -hormis les services de téléphonie de base et les services porteurs de signaux de la télévision hertzienne. Ils restent simplement assujettis à l'obtention d'une autorisation administrative de la Direction Générale des Télécommunications (DGTEL).

S'agissant des transmissions de données, un décret de revente de capacité a été approuvé en fin d'année 1995 habilitant *Retevision*, entité publique chargée du transport et de la diffusion des programmes télévisés publics ou privés, à louer ses circuits. Ainsi, les opérateurs de transmission de données peuvent aujourd'hui recourir à un fournisseur de circuits loués, n'étant pas simultanément leur concurrent (c'était le cas auparavant, lorsque *Telefonica* avait le monopole de ces prestations).

1.1.5. Trunking, radio-messagerie et communication d'entreprise

16 licences de téléphonie mobile en circuit fermé (trunking) ont été octroyées à quatre consortiums dont *Telefonica* (huit licences), trois entreprises électriques et une de sécurité. La radio-messagerie dispose aujourd'hui de trois exploitants dont une filiale de *Telefonica* et une société composée d'opérateurs allemands et britanniques. La communication d'entreprise par satellite, essentiellement via *Hispasat*, est en plein développement et dispose de trois opérateurs principaux : *Telefonica*, *Retevision* et *Los Correos* (La Poste).

1.2. Le cadre de la régulation

Le Ministère des Travaux Publics, des Transports, Télécommunications et de l'Environnement (MOPTMA), par l'intermédiaire de sa Direction Générale des Télécommunications (DGTEL) exerce un pouvoir de tutelle et de régulation sur l'ensemble des acteurs du secteur des télécommunications.

La DGTEL est une autorité spécifique. Ses membres sont des fonctionnaires nommés pour une durée indéterminée. Elle dispose de pouvoirs normatifs, de contrôle, d'inspection et de concession en matières de télécommunications. Ses prérogatives sont les suivantes :

- elle élabore les lois concernant le secteur au Parlement et édicte les règlements techniques ;
- elle détermine la grille tarifaire de *Telefonica*, l'opérateur national de téléphonie de base, ainsi que de l'ensemble des services de télécommunications ; ces tarifs sont déterminés de manière à permettre une rentabilité «convenable» des investissements de développement du réseau selon

une logique de type *cost plus*² ; leur structure induit d'importantes subventions croisées, les trafics interurbains et internationaux finançant les raccordements ;

- elle assure la tutelle de l'Etat au sein de *Telefonica* : le représentant de l'Etat au sein du Conseil d'Administration de *Telefonica* est un fonctionnaire de la DGTEL ;
- elle définit les cahiers des charges pour l'octroi de licences d'opérateurs ; celles-ci comprennent des obligations telles que la continuité et la qualité du service ou la fixation du prix et la couverture géographique des licences ;
- elle traite les cas exceptionnels de délégations de pouvoirs aux entités régionales ; par exemple, pour le câble, les décisions sont paritaires entre la DGTEL et une autonomie régionale ou une municipalité.

Il existe trois formes d'attribution des ressources du secteur :

- l'octroi de licences de certains services font l'objet d'appels d'offres ; cela a été le cas, par exemple, pour le second opérateur de téléphonie mobile ;
- d'autres services font l'objet de décisions administratives unilatérales ; il a été décidé, par exemple, que le second opérateur de transmissions de données serait le futur second opérateur de téléphonie de base ;
- certaines ressources rares, telles les fréquences hertziennes, le câble ou les commutations de données, font l'objet de dépôts de demandes administratives de la part des différents candidats.

Les recours contre les décisions de la DGTEL s'effectuent par la voie administrative à trois niveaux: le recours auprès de l'administration ayant pris la décision, puis le contentieux administratif, avec en première instance, le recours devant le Tribunal Economique Administratif et en seconde instance, devant le Tribunal Suprême.

Les opérateurs peuvent aussi effectuer un recours contre les entorses aux règles de la concurrence auprès de la Direction Générale de Défense de la Concurrence du Ministère des Finances ou du Tribunal de Défense de la Concurrence, rattaché également au Ministère des Finances, pour des sentences d'amendes pouvant s'élever jusqu'à 6 millions de francs.

1.3. Evolution de la libéralisation et de la régulation des télécommunications

Le nouveau gouvernement doit adopter deux textes importants pour la poursuite du processus de libéralisation des télécommunications en Espagne : la modification de la loi d'ordonnancement des télécommunications (LOT) et le décret définissant la configuration du second opérateur national de réseaux et de services.

² Contrat fondé sur des formes de remboursement des coûts ; moins coûteux que le contrat fondé sur des prix fixes ou plafonnés (de type *price-cap*) Il a cependant un faible pouvoir incitatif.

La LOT, adoptée en 1987 et modifiée en 1992, doit être remodelée afin d'intégrer l'ensemble du processus de libéralisation du secteur et d'établir le nouveau cadre des relations entre l'Etat et *Telefonica*. La loi distingue les services finaux, fournis aux usagers, les services porteurs, offrant des capacités de transmission et les services à valeur ajoutée, donnant de l'intelligence au réseau. La nouvelle LOT, proposée en novembre 1996, instaure la création d'un organe autonome, la Commission des Marchés des Télécommunications (CMT), ayant notamment pour compétence d'arbitrer les conflits entre opérateurs. Opérationnelle depuis mars 1997, elle doit conseiller le Ministère du Développement des Communautés Autonomes en matière de télécommunications, sauvegarder le libre accès des réseaux et dénoncer toute activité entravant la libre concurrence dans le secteur. L'organisme se compose de sept membres, dont le Président et le Vice-président sont nommés par le Ministre du Développement. Les cinq autres membres sont désignés par les professionnels du secteur des télécommunications.

Dans ce cadre, la décision du choix du second opérateur de téléphonie de base avant 1998 doit être prise. En novembre 1995, le MOTPMA avait annoncé son intention d'accorder la licence à Optel, filiale à 100% de *Retevision*, ce qui permettrait d'avoir un opérateur entièrement public aux côtés de *Telefonica*. D'autres candidats à cette seconde licence se sont néanmoins fait connaître, comme le Réseau Electrique Espagnol (REE).

La libéralisation de l'infrastructure des télécommunications espagnoles, dont *Telefonica* est actuellement l'unique détenteur, apparaît comme une priorité pour l'ensemble des opérateurs locaux, qui dénoncent cette distorsion de la concurrence. De même, ceux-ci souhaitent une séparation comptable chez *Telefonica* entre les services libéralisés et les services sous monopole.

2. Les Postes

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Initialement, la gestion des services postaux était confiée à l'administration publique, par l'intermédiaire de l'ancienne Direction générale des Postes et des Télégraphes. La volonté des pouvoirs publics était d'améliorer l'efficacité et la qualité de service de l'opérateur. Cette dernière a donc été réformée par la loi du 27 décembre 1990 et transformée en un organisme autonome de type commercial, l'Organisme Autonome de *Correos y Telegrafos* (OACT).

L'OACT est depuis en charge de la gestion des services de base du courrier, comme la collecte, le tri, l'acheminement et la distribution des lettres. Outre son obligation d'assurer un service universel, elle est présente dans tous les segments de l'activité postale. Elle détient le monopole de l'acheminement des cartes, lettres et envois inférieurs à 1 kg, sur les zones interurbaines,

intracommunautaires et internationales, ainsi que sur la collecte, le tri, le transport et la distribution de ces types de plis. En revanche, elle est en concurrence avec de nombreuses compagnies privées sur d'autres services postaux tels que l'acheminement du courrier urbain, les envois supérieurs à 1 kg, la messagerie express ou le publipostage.

Dans l'optique d'une réduction de ses coûts, *Correos* cherche un meilleur ajustement du nombre de ses bureaux de postes. C'est ainsi qu'il a mis en place des bureaux en zone rurale, qui peuvent être tenus par un contractuel fournissant un local et un véhicule. Le Livre vert européen définit le service universel comme «un service de collecte et de distribution journalier, sur tout le territoire, à un prix admissible pour tous, avec une qualité de service suffisante». Or, il n'est pas précisé que la distribution soit obligatoirement effectuée au domicile du destinataire, ce qui ouvre pour le *Correos* de nouvelles possibilités de réduction des coûts. Le marché du courrier, libéralisé depuis 1959, est caractérisé par la présence de nombreuses entreprises espagnoles de coursiers, d'où l'importance de ces dispositions de réduction des coûts pour le *Correos*.

2.2. Cadre de la régulation

La régulation du secteur est effectuée par le Secrétariat Général des Communications, au sein du Ministère du Développement. Il doit proposer au Parlement l'ensemble des lois et édicter les règlements techniques et délivre les autorisations tarifaires des services du *Correos*. Selon la dernière loi d'organisation du secteur postal, le Secrétariat supervise également les inscriptions de toutes les entreprises privées opérant dans le secteur postal. Cette mesure a été assortie d'un renforcement du pouvoir de contrôle et de sanction du Secrétariat, de manière à lutter contre le phénomène trop répandu d'opérateurs postaux officieux.

Les recours contre les décisions du Secrétariat Général des Communications sont effectués par la voie administrative classique, de la même manière que dans le secteur des télécommunications.

2.3. Perspectives sectorielles

Alors que le nouveau gouvernement espagnol semblait être partisan d'une libéralisation rapide et complète du service postal, dans le cadre de l'Union Européenne, la position espagnole sur ce thème au dernier Conseil européen des Télécommunications a été plutôt dans le sens d'une libéralisation progressive, dont le service universel serait exclu. Dans cette logique, la configuration de la régulation du secteur postal pourrait être modifiée, comme dans le secteur des télécommunications, avec la constitution d'un organisme indépendant, chargé d'arbitrer les conflits entre opérateurs.

3. L'électricité

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Initialement, le secteur électrique espagnol est constitué de plusieurs compagnies de production et de distribution. Les deux plus importantes ont des tailles équivalentes. Ce sont :

- le groupe public *Endesa*³ assure, en 1995, 52% de la production, 41% de la distribution ; elle a essentiellement recours aux énergies thermique (charbon) et nucléaire pour sa production ;
- la première entreprise privée du secteur, *Iberdrola* assure 29% de la production et 40% de la distribution. Elle a surtout recours aux énergies hydraulique et nucléaire

Deux autres sociétés ont une place non négligeable dans la production et de la distribution d'électricité : *Union Fenosa*, qui assure 13% de la production et *Hidrocantabrico*, qui en assure 5%.

Le transport et l'exploitation unifiée du système sont assurés par un opérateur unique à capitaux majoritairement publics : *Red Electrica de Espana* (REE). La structure de son capital a été modifiée : les compagnies électriques actionnaires, telles que *Endesa*, *Iberdrola*, *Union Fenosa*...ne peuvent avoir une participation individuelle supérieure à 3%.

3.2. Cadre de la régulation du secteur de l'électricité

Le pouvoir de tutelle du système électrique espagnol appartient à la Direction Générale de l'Energie, rattachée au Secrétariat Général de l'Energie et des Ressources Minérales, lui-même rattaché au Ministère de l'Industrie et de l'Energie (MINER). Les pouvoirs publics ont un rôle majeur dans la régulation du secteur électrique. Le modèle espagnol défini par les gouvernements socialistes successifs depuis 1982 s'articule autour de 4 instruments fondamentaux :

3.2.1. Une planification énergétique centralisée (PEN 1983/1991, puis 1991/2000)

Le premier PEN avait gelé les chantiers nucléaires des centrales de *Valdecaballeros* et de *Trillo II*. L'essor du nucléaire, encouragé à l'époque du franquisme, a été interrompu lors de l'arrivée du gouvernement socialiste en 1982. La décision du moratoire nucléaire en 1984 a conduit à l'arrêt des travaux des trois centrales en construction et à l'endettement des sociétés impliquées à hauteur de 729 milliards de pesetas. Il avait prévu la création en 1985 de la société *Redesa*, actuellement REE, à partir des actifs de transport haute tension des sociétés électriques (essentiellement publiques) et établi des règles de tarification et de production. Il constituait ainsi un effort de réglementation et de concentration du secteur autour des entreprises publiques.

³ L'entreprise *Endesa* seule assure 29% de la production d'électricité, tandis que le groupe *Endesa*, incluant *Fecsa* (dont il détient 49%), *Sevillana* (dont le groupe détient 39,5%), *ERZ*, *Viesgo* et *Hidruna*, couvre 52% de la production électrique espagnole.

Le PEN s'échelonnant de 1991 à 2000 a confirmé le moratoire nucléaire et se propose de réduire à 23% en l'an 2000 le recours à cette source d'énergie pour la production d'électricité. L'objectif est de diversifier les sources d'énergie, notamment au profit du gaz naturel. Le plan actuel détermine également les investissements de production nécessaires compte-tenu des besoins de croissance.

3.2.2. Une exploitation unifiée du réseau haute tension du système électrique national

La loi 49/1984 impose sa réalisation par l'intermédiaire de l'entreprise REE, dans laquelle l'entreprise publique *Endesa* détient la majorité du capital.

3.2.3. La définition centralisée des prix selon une grille tarifaire unique sur tout le territoire

Selon l'Ordre ministériel du 12 janvier 1995, les tarifications de fourniture basse et haute tension, les tarifications spéciales et la tarification distributeurs doivent être révisés annuellement. Un mécanisme de compensation entre producteurs leur garantit au minimum la couverture de leurs coûts conformément au décret royal 1538/1987 (système de *marco legal estable*).

Le Ministère de l'Energie, sur avis de la Commission n'a pas autorisé l'augmentation des tarifs électriques pour 1996, ce qui n'avait pas été effectué depuis 1973. Les tarifs industriels ont diminué de 3%, dans l'optique d'un gain de compétitivité du secteur.

3.2.4. La loi d'organisation du système électrique national espagnol (LOSEN)

Cette loi, codifiée 40/1994 a été mise en place le 20 janvier 1995. Elle délimite les compétences de l'Administration Générale de l'Etat au sein du Système électrique espagnol, qui sont:

- exercice des facultés de planification électrique ;
- établissement, moyennant un tarif, du prix de prestation du service et de la rémunération des activités du système intégré ;
- fonctions d'organisation du Système Electrique National ;
- exploitation unifiée du Système Electrique National ;
- intervention dans les processus d'homologation des installations électriques ; selon l'article 3.2 de la LOSEN, les installations électriques, dont les bénéfices affectent plus d'une Communauté autonome, ou le transport d'énergie, lorsqu'il sort des limites territoriales, relèvent des compétences de l'Etat ;
- organisation centralisée de la distribution ;
- sanction en vertu de la loi des infractions commises dans les limites de sa compétence ;
- établissement de critères minimums de qualité et de sécurité pour la fourniture d'électricité dans le système intégré.

Un protocole d'accord de libéralisation du marché électrique a été signé le 11 décembre 1996 par l'ensemble des compagnies électriques espagnoles (à l'exception de la compagnie *Hidrocantabrico*), et par le ministre de l'industrie et de l'énergie. Ce protocole a pour objet de définir les règles de fonctionnement du Système Electrique National, durant la période transitoire qui précède la libéralisation totale du secteur, prévue dans le cadre du marché européen. Il s'agit de préparer les entreprises espagnoles à un marché de libre concurrence dès le 1er janvier 1998, en supprimant le cadre actuel du *marco legal estable*, en particulier la garantie donnée aux compagnies productrices de la couverture de leurs coûts.

3.2.5. La commission du Système Electrique National (CSEN)

Créé par la LOSEN, le CSEN est une entité de droit public, organe régulateur du Système Electrique National Espagnol. Son objet est de «veiller à l'objectivité et à la transparence du fonctionnement du système, au respect de la concurrence au cours des procédures d'appels d'offre pour les installations de production et de transport et au contrôle des diversifications hors électricité des sociétés».

La CSEN a été créée sur le modèle du Conseil de la Concurrence espagnol. Son président est Fernandez Ordonez, qui assumait jusqu'en mars 1995 les fonctions de président du Tribunal de Défense de la Concurrence espagnole. Celui-ci a été nommé le 23 mars 1995 par le Ministre de l'Industrie et de l'Energie. Il est assisté de 6 membres au conseil d'administration de la CSEN, désignés au titre de leurs compétences techniques et professionnelles. Ils sont nommés pour cinq ans par décret royal par le gouvernement, sur proposition du Ministère de l'Industrie et de l'Energie, après débat à la commission compétente du Congrès.

Quant au Conseil consultatif de la Commission, il est composé de 30 personnes au maximum, dont une commission permanente de 15 membres, représentant les Communautés autonomes, l'Administration générale de l'Etat, les compagnies du secteur électrique, les consommateurs-usagers et autres groupes sociaux tels que les écologistes.

Les fonctions de la CSEN sont définies dans la LOSEN :

- organe consultatif de l'administration en matière électrique ;
- participation à l'élaboration des dispositions générales et réglementaires en cours de la LOSEN ;
- participation à la planification électrique ;
- participation à l'élaboration de projets de fixation des tarifs, de rétribution des activités du secteur et à la détermination adéquate de la valeur intégrée de l'énergie ;
- diffusion des informations concernant l'autorisation de nouvelles installations de production et de transport, dont la compétence dépend de l'administration générale de l'Etat ;

- émission de rapports, sur demande des Communautés autonomes, quand elles le considèrent opportun pour l'exercice de leurs compétences en matière électrique ;
- approbation des normes de transport et d'exploitation unifiée ;
- arbitrage des relations entre les acteurs du Système Electrique National (générateurs, transporteurs et distributeurs) et plus spécifiquement des réseaux de transport et de distribution ;
- propositions d'enquêtes en vue de sanctions, en vertu de la LOSEN et sous la compétence de l'Administration Générale de l'Etat ;
- surveillance des acteurs du système électrique national de manière à ce qu'ils développent leurs activités sans pratiques restrictives à la concurrence et sans abus de position dominante sur le marché.

Par conséquent, si le pouvoir de tutelle incombe à la Direction Générale de l'Energie, la CSEN possède le pouvoir de régulation et d'arbitrage du système électrique. Le pouvoir de sanction, dans le cadre de l'Administration Générale de l'Etat appartient au Conseil des Ministres, pour les sanctions à caractère «très grave», au Ministère de l'Industrie et de l'Energie, pour les sanctions à caractère «grave», et à la Direction Générale de l'Energie pour les sanctions à caractère «léger». Un droit normatif est laissé aux Communautés autonomes, pour les activités électriques développées dans leur région.

3.3. Perspectives sectorielles

Le protocole signé le 11 décembre 1996 dans le cadre de la LOSEN définit les conditions d'ouverture à la concurrence à partir de 1998. Dès janvier 1998, *Red Electrica de España* devra acheter son électricité aux centrales électriques (les centrales concernées par le protocole produisent plus de 50MW), en fonction du prix proposé et de nouveaux producteurs seront habilités à opérer sur le marché. Pour les productions spécifiques de moins de 50MW et les unités de cogénération de moins de 25 MW, l'énergie électrique sera acquise au prix du marché, auquel vindra s'ajouter une prime d'incitation, de manière à assurer un «taux de rentabilité raisonnable». Les grands consommateurs seront libres d'acquérir leur électricité auprès de la compagnie de leur choix : l'accès sera ouvert aux consommateurs de plus de 20 Gwh par an dès 1998, à ceux de plus de 9 Gwh par an dès l'an 2000 et à ceux de plus de 5 Gwh par an dès l'an 2001. Une révision du protocole est prévue à cette dernière date afin de préciser le rythme de libéralisation pour les années suivantes.

Il est prévu que la compagnie de transport d'électricité REE soit scindée, dès le 31 décembre 1997, en un opérateur de marché, qui gérera l'offre et la demande électrique, et une entreprise de transport et de gestion du réseau haute tension. Aucun actionnaire ne pourra avoir une position dominante au sein de la compagnie. Par conséquent, les compagnies électriques seront amenées à scinder leurs activités de production et de distribution avant l'an 2000.

En outre, le protocole prévoit un réaménagement des grilles tarifaires, de manière à préparer le secteur à la concurrence européenne. Le tarif préférentiel pour les grandes entreprises sera maintenu, tandis que des réductions tarifaires sont prévues, de 3% dès 1997, 2% en 1998 et 1% entre 1999 et 2001, soit de 8% en cinq ans.

Le gouvernement envisage de privatiser totalement la compagnie Endesa sur une période de trois ans. La première vente serait effectuée, dès l'automne 1997, à hauteur de 15 à 20% de son capital, suivie de deux autres opérations en 1998 et 1999. Certains spécialistes avancent une autre hypothèse de l'évolution du secteur : le rapprochement d'*Hidrocantabrico* et d'*Union Fenosa* permettrait de constituer le troisième grand opérateur du secteur électrique.

La libéralisation du secteur électrique devrait amoindrir le rôle de la planification, ainsi que l'intervention de la direction de l'énergie. La grille tarifaire unique devrait disparaître à terme. Enfin, si l'exploitation du réseau haute tension restera vraisemblablement unifiée, REE n'assumera qu'un rôle technique, car les opérateurs détermineront eux-mêmes, en fonction des prix sur le marché, la mise en fonctionnement des centrales électriques.

4. Le secteur du gaz

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Depuis 1991, le gouvernement espagnol a entrepris la réorganisation du secteur. Favorisant les fusions des entreprises de distribution du gaz, celui-ci prépare l'intégration verticale du secteur. Il est dans les intentions de l'administration espagnole de disposer d'une puissante industrie gazière, capable de rivaliser avec les autres grandes entreprises européennes, et de mener de grands projets (dont la mise en place d'un réseau gazier en Espagne, très en retard en la matière sur ses voisins européens).

Ainsi en 1991, *Gas Madrid SA* et *Catalana de Gas SA* fusionnent pour donner le groupe *Gas Natural SDG*, qui possède alors une part de marché de 40% dans la vente de gaz en Espagne, devenant le second groupe après *Enagas*, qui regroupe 50% des ventes.

En juin 1994, *Gas Natural SDG* prend le contrôle de 91% du capital d'*Enagas*, 9% restant public (leur privatisation est prévue pour 1997). Cette nouvelle entreprise de droit privé se trouve donc en situation quasi monopolistique et contrôle 84% de la demande industrielle et plus de 90% du marché espagnol de la distribution publique. Les 10% du marché restants sont partagés par 2 entreprises, pour le moment exclues de ce processus de fusion : *Gas de Euskadi* (66% *Eve* et 34% *Enagas*), dans le pays basque, et *Naturgas* (90% *Gas de Euskadi* et 10% *Enagas*), qui commercialise du gaz domestique dans les Asturies et en Aragon.

Gas Natural SDG tente d'intégrer les entreprises basques et de prendre la majorité du capital de la future *Corporacion Gasista Vasca*, holding qui regrouperait toutes les sociétés régionales et municipales de cette communauté (8% du marché), contrôlées par *I'Eve* (Direction de l'énergie du gouvernement basque). En février 1996, la première phase de ce processus d'intégration s'est soldé par la fusion des actifs communs à *I'Eve* et *Enagas*, au sein d'une nouvelle entité *Gas de Euskadi*, qui sera contrôlée à 80% par *I'Eve* et à 20% par *Enagas*. A terme, *Gas Natural SDG* contrôlerait la quasi-totalité du marché espagnol du gaz naturel.

4.2. Cadre de régulation du secteur

Le secteur gazier espagnol est sous la tutelle de la Sous-Direction Générale du Pétrole, du Gaz et de la Pétrochimie, au sein de la Direction Générale de l'Energie. Celle-ci est rattachée au Secrétariat Général de l'Energie et des Ressources Minérales, lui-même rattaché au MINER, Ministère de l'Industrie et de l'Energie. Le MINER prend donc toutes les décisions stratégiques du secteur: fixation des prix, organisation du transport et de la distribution...

Le gouvernement s'appuie également sur le PEN de 1991.2000, qui met l'accent sur l'intensification de la consommation de gaz naturel comme source d'énergie primaire et prévoit une extension du réseau, afin de garantir et de diversifier les approvisionnements. Ainsi, depuis le 1er novembre 1996, le gisement algérien de *Hassi R'mel* est relié à Cordoue, via le Détroit de Gibraltar par le gazoduc Maghreb-Europe. Le plan prévoit une augmentation moyenne de la demande énergétique globale de 2.4% par an et une augmentation de la part du gaz naturel dans la consommation d'énergie primaire de 6% actuellement à 12% en l'an 2000.

Contrairement au secteur électrique, le secteur gazier ne possède pas de Commission propre, arbitre et régulateur du secteur. Le Tribunal de Défense de la Concurrence contrôle donc les pratiques restrictives du secteur. Face à l'interventionnisme croissant et à la création d'un monopole de fait, le Tribunal envisage de veiller attentivement à l'évolution du secteur. Pourtant, aucun acteur du secteur ne saurait définir les avantages que procurerait une libéralisation du secteur : aucune réglementation n'empêche un nouvel opérateur de construire un réseau gazier en Espagne, ni d'acheter du gaz, ni de concurrencer son opérateur principal *Gas Natural SDG*. Le principal problème serait même de baisser le prix proposé par l'entreprise espagnole, déjà le plus bas proposé en Europe.

4.3. Perspectives sectorielles

Le gouvernement élu en mars 1996 a souhaité remettre en question le monopole de *Gas Natural* : il projette d'ouvrir l'accès de nouveaux fournisseurs sur le marché et de céder les parts de l'Etat espagnol, tout en conservant une *golden share* dans *Gas Natural*. Ainsi, par le décret royal du 6

septembre 1996, le gouvernement espagnol a libéralisé le secteur en instaurant l'accès des tiers au réseau gazier haute pression. Les concessionnaires de gazoducs haute pression, ainsi que des unités de régazification (propriété d'Enagas), devront faciliter l'accès aux entreprises fortement consommatrices de gaz. Celles-ci auront la possibilité d'acheter du gaz sur le marché international, en concurrence directe avec celui fourni par *Gas Natural*. Les demandes de tiers devront faire l'objet d'une réservation, au moins deux mois avant l'échéance, le paiement s'effectuant sur la totalité de la réservation et non du gaz effectivement consommé. Enfin, toute entreprise souhaitant accéder à un marché tiers devra payer un droit d'accès pour utiliser le réseau de *Gas Natural*. Par ailleurs, la privatisation totale de *Gas Natural* et de sa filiale *Enagas* sont prévus pour l'année 1997.

Après la libéralisation partielle du marché gazier et la signature du protocole électrique de libéralisation du secteur, les grands groupes énergétiques, conscients de la complémentarité des sources d'énergie, ont signé plusieurs alliances pour le développement en commun et la diversification de leurs activités. Ainsi, la compagnie pétrolière *Repsol* et le premier groupe électrique privé *Iberdrola* ont signé un pacte stratégique en janvier 1997, afin de développer conjointement de nouveaux groupes de production électrique par cogénération.

5. Les chemins de fer

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le 1er février 1941, une loi exproprie et regroupe les compagnies de chemin de fer espagnoles au sein de la RENFE, *Red Nacional de Los Ferrocarriles Espanoles*. L'Etat avait pour objectif de reconstruire et de moderniser le réseau, d'entamer son électrification et d'unifier les tarifs. La RENFE est alors un simple département du Ministère des Transports, une entité juridique de droit public opérant en régime de société commerciale soumise au droit privé. Son réseau comprend alors 13 000 km de voies ferrées.

Il subsiste par ailleurs deux autres entreprises publiques qui exploitent une petite part du réseau :

- la FEVE (*Ferrocarriles de Vias Estrechadas*), créée en 1926 et réorganisée par le décret 11/1972, exploite environ 1 300 km sur la côte nord de Bilbao à San Sebastian ;
- les chemins de fer régionaux en Catalogne (FGC), à Valence (FGV) et aux pays basque (ETB) gèrent 600 km de lignes à voies étroites cédées par la FEVE en 1989 aux Communautés autonomes, dans le cadre de transferts de compétences.

L'organisation des transports ferroviaires est régie par la loi 16/1987 de réglementation des transports terrestres (LOTT) et son règlement du 28/09/1990. Le décret royal 121/1994 définit un nouveau cadre juridique pour la RENFE en référence à la directive communautaire 91/440 sur le

développement des chemins de fer communautaires. Dès lors, la RENFE a la responsabilité du «réseau national intégré de transport ferroviaire» en gestion directe. Les investissements nécessaires à ce réseau peuvent être financés par l'Etat. La gestion du système de régulation et de sécurité du trafic relèvent de la compétence de la RENFE.

En janvier 1994, la structure de la RENFE a été modifiée afin d'instaurer une séparation dite «organique» -dans le sens de la directive communautaire 91/440- entre les services de transports de biens et de personnes d'une part et la gestion de l'infrastructure d'autre part. La RENFE est désormais organisée en centres de profit, dits «UNE» (unités de négoce), regroupés dans des directions générales : direction générale de gestion des infrastructures, direction générale des systèmes intégrés de transport, direction générale des services logistiques de transports.

Approuvé en mars 1994, le Plan Directeur des Infrastructures (PDI) traite de la régulation des investissements: celui-ci donne une importance déterminante aux ressources budgétaires nationales, appuyées par l'Union Européenne. D'autre part, le chemin de fer y est défini comme moyen de transport spécialisé, n'ayant pas vocation, contrairement la route, à irriguer la totalité du territoire. Ses 4 domaines de spécialisation sont donc : la banlieue, la grande vitesse, les express inter-cités et le transport combiné.

Le contrat de programme entre l'Etat et la RENFE de 1994 à 1998 prévoit la concession des infrastructures ferroviaires de l'Etat à la RENFE jusqu'en 1998. La rentabilité de l'entreprise y constitue une nécessité. La prise en charge du financement des infrastructures ferroviaires par l'Etat, ainsi que la fixation des tarifs voyageurs sont également précisés ; la RENFE doit payer et percevoir des redevances auprès des utilisateurs -dont le montant est fixé par l'Etat- pour l'utilisation du réseau.

5.2. Cadre de la régulation du secteur

Le dispositif de régulation du transport ferroviaire en Espagne dépendait de deux directions du Ministère du Transport :

- la Direction des Infrastructures Ferroviaires (DIF) surveillait l'utilisation des voies du réseau national: en 1994, les autorités espagnoles ont adapté leur législation à la directive européenne 91/440 du 29 juillet 1991, prévoyant la séparation entre la gestion du réseau national, qui relève de l'Etat (DIF), et l'exploitation des services de transports, qui dépend de la compagnie nationale des chemins de fer (RENFE) ;
- la Direction des Transports Terrestres du Ministère des Transports contrôlait les opérateurs du réseau national des chemins de fer.

Depuis mai 1996, la régulation du transport ferroviaire espagnol dépend de la seule Direction des Chemins de Fer et du Transport Routier du Ministère du Développement. Elle doit mettre en place la politique ferroviaire du gouvernement et exerce la tutelle de l'Etat espagnol sur la RENFE.

Elle est responsable du maintien et du développement des infrastructures appartenant à l'Etat. Le recours contre les décisions de ces directions administratives s'effectuent par la voie administrative à trois niveaux. Toutefois, les réseaux régionaux et urbains échappent à cette organisation administrative et dépendent directement de leurs autonomies de tutelle.

5.3. Perspectives sectorielles

Les autorités espagnoles ne sont pas opposées au libre accès des infrastructures, mais elles soulignent l'intérêt d'en étudier soigneusement les conséquences économiques et sociales. Ainsi, malgré les promesses du Ministère des Transports depuis 1994, le second opérateur de transport ferroviaire de marchandises n'a toujours pas la possibilité d'opérer. En effet, la société de transport *Transfesa* (détenue à 20% par la SNCF) a déposé depuis deux ans une demande pour opérer sur la ligne Madrid-Barcelone. Ce n'est qu'en mai 1996 que l'opérateur *TTC Sea Train*, dont le capital appartient à *Transfesa*, au Port et à la zone franche de Barcelone, a débuté ses activités entre Barcelone et *Azuqueca de Henares*, près de *Guadalajara*. La traction et une partie des infrastructures ont été fournis par la RENFE, en attendant que la législation espagnole permette au nouvel opérateur d'être son propre tractionnaire.

Les principales difficultés du Ministère du Transport résident dans la fixation du prix et du mode de paiement de la redevance d'utilisation des infrastructures de l'Etat, qui s'appliqueront à tout nouvel opérateur, mais aussi à la RENFE. Par contre, la privatisation totale des grandes lignes n'est pas envisagée. La création du GIF, Gestionnaires des Infrastructures Ferroviaires, le 1er janvier 1997, constitue une première avancée vers une libéralisation des infrastructures nationales : son objet est la construction et l'exploitation de la future ligne TGV Madrid-Barcelone-frontière française.

6. Le transport aérien

6.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

6.1.1. Le réseau de navigation aérienne

Le transport aérien était en Espagne dans une situation de quasi-monopole. Les entreprises publiques, *Iberia*, pour le trafic international, *Aviaco*, pour le trafic intérieur, *Viva*, filiale charter d'*Iberia* et *Binter*, qui assure les liaisons avec les territoires espagnols situés à l'intérieur du Maroc et avec les îles Canaries, étaient régies par un système d'autorisations administratives pour l'accès à des parts de marché nationales (conformément à la loi de navigation aérienne du 21 juillet 1960).

Dès 1994, la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) a mis en place le processus de libéralisation du troisième paquet aérien de la Commission Européenne, qui prévoit une libéralisation

totale du marché aérien pour toutes les compagnies espagnoles en avril 1997. Pour les vols réguliers, les compagnies espagnoles sont autorisées à effectuer des trafics sur le territoire national. Cette autorisation est automatiquement délivrée par la DGAC dans le cas d'une demande d'ouverture de ligne par une compagnie locale. Désormais, plusieurs opérateurs nationaux sont en concurrence ouverte avec *Iberia* sur l'ensemble des lignes aériennes.

Jusqu'en avril 1997, les compagnies aériennes non-espagnoles ont accès au marché intérieur dans les conditions fixées par les dispositions communautaires : cabotage consécutif à une liaison internationale, limite de 50% de la capacité de stockage. Ainsi, SAS exploite une liaison entre Barcelone et Madrid.

Cette libéralisation a provoqué une hausse de plus de 6% du trafic intérieur en 1994, une baisse généralisée des prix de 30 à 50% et une amélioration de la qualité de service. *Ibérica* s'est trouvée concurrencée par des opérateurs privés sur les lignes les plus rentables, ce qui a fortement aggravé sa situation financière. Un plan de restructuration proposé fin 1994 a été mal accepté. Il semble que la volonté des responsables du Ministère des Transports soit d'obtenir la fin de la situation monopolistique d'*Iberia*, doublée d'une privatisation de tout ou partie de son capital.

6.1.2. Les aéroports

Tous les aéroports espagnols sont la propriété du gouvernement central. Une entreprise publique gère l'ensemble des *Aeropuertos nacionales* : l'AENA, *Aeropuertos nacionales y navegacion aerea*. Dans le cadre des services aéroportuaires (*handling*), la Direction Générale de l'Aviation Civile a demandé à l'AENA d'organiser sur l'ensemble des aéroports des concours de seconds opérateurs de *handling* passagers, pistes et marchandises, d'ici la fin de l'année 1997.

Iberia détenait l'ensemble des services de *handling* (passagers, piste et marchandises) sur tous les aéroports de l'AENA. Cette position de monopole concédée par l'armée depuis 1966, puis par la DGAC, a été dénoncée par Bruxelles. Selon le contrat liant l'AENA, en charge de la tutelle des aéroports espagnols, et *Iberia*, la concurrence est limitée à deux prestataires par aéroport, et seulement s'il y a plus d'un million de passagers par an. Cette obligation répond à la nécessité de protéger le personnel et d'éviter toute concurrence déloyale. Les candidats au *handling* doivent reprendre le personnel libéré d'*Iberia* aux mêmes conditions. Depuis le lancement des premiers concours en 1994, les principaux aéroports espagnols ont libéralisé leurs services aéroportuaires :

- *Las Palmas* et *Tenerife* possèdent depuis 1994 deux opérateurs de *handling* passagers et piste ; *Lanzarote*, *Fuerteventura*, *Bilbao*, Saint-Jacques de Compostelle, Séville et Valence dispose depuis 1994 d'un second opérateur de passagers ; Madrid et Barcelone ont depuis 1995 un second opérateur de marchandises et depuis 1996, un second opérateur *handling* passagers et piste ;

- les prochains appels d'offre concerneront *Palma de Majorque, Alicante et Ibiza* en passagers, Barcelone et Madrid en passagers et piste en 1997.

6.2. Cadre de la régulation du secteur

Deux organismes sont chargés de la régulation et du contrôle du secteur aérien :

-la Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC) du Ministère des Transports possède un pouvoir de tutelle ; ses membres sont des fonctionnaires du Ministère des Transports. Elle délivre l'ensemble des autorisations permettant aux compagnies aériennes d'exercer leurs activités :

- certification technique et professionnelle : titres et licences des pilotes, maintenance des appareils, inspection ;
- navigation aérienne et aéroportuaire : certification des aéroports et des systèmes de navigation ; les tarifs des aéroports sont supervisés par le secrétariat général ;
- exploitation du transport : négociation des accords bilatéraux, licence d'exploitation des entreprises, examen et proposition des droits de tarifs.

-l'Entité Publique des Aéroports Espagnols et de la Navigation Aérienne (AENA) : créée en 1991, il s'agit d'une entité publique autonome chargée d'ordonner, d'exploiter et d'administrer les 38 aéroports civils et est responsable de la planification et de l'exécution de tous les programmes d'investissements (infrastructures et matériels). Dans ce cadre, l'AENA applique la politique de libéralisation édictée par la DGAC (par exemple, l'organisation de concours d'opérateurs de handling). L'AENA est maître d'ouvrage et investisseur pour les travaux aéroportuaires (par exemple, il se charge de l'agrandissement de l'aéroport de Madrid-Barajas).

Elle dispose d'une gestion autonome mais dépend du Secrétariat général des services de transports au Ministère des Travaux Publics, des Transports, Télécommunications et de l'Environnement (MOTPM). Son conseil d'administration compte des représentants des différentes directions du MOTPM, du Ministère des Finances, de la Météorologie et de l'Institut Polytechnique. Elle dispose d'un corps propre de personnel, dont 80% sont des contractuels sous régime privé et 20% sont des fonctionnaires détachés du Ministère des Transports. Son budget est équilibré avec les redevances aéroportuaires et les concessions commerciales.

Lors du changement de gouvernement en mai 1996, le Ministre du Développement a décidé la fusion des postes de Directeur de l'Aviation Civile et de Président de l'AENA, maintenant occupés par une même personne ; à terme, un rapprochement des deux entités est envisageable.

Dans la mise en place des grilles tarifaires, les droits liés au service public sont distingués des droits commerciaux. Jusqu'à présent, tous les prix et tarifs étaient fixés par décret royal. A présent; seuls les droits de navigation et les taxes d'aéroports font l'objet de décrets royaux. La

tarification est donc extrêmement libre et ne fait l'objet que d'une communication à l'administration dans le cadre des mécanismes de sauvegarde anti-dumping.

6.3. Perspectives sectorielles

L'hypothèse de privatisation de la compagnie *Iberia* est évoquée. Un regroupement d'entreprises bénéficiaires ou susceptibles de faire des bénéfices a été formée au sein de l'INI, en prévision de privatisations partielles éventuelles. Ce regroupement, appelé *Teneo*, inclut l'électricité, le pétrole et les télécomet *Iberia*. Le groupe *Teneo* forme un conglomérat très puissant, qui ouvrira son 44% de son capital au privé, entre autres aux employés d'*Iberia*. Son intention est de privatiser toutes les entreprises bénéficiaires. Ainsi, pour privatiser *Iberia*, il faudra l'enrichir en vendant des immobilisations : il s'agit d'une des motivations de la vente de ses activités de *handling* aéroportuaire.

Concurrence et régulation des services publics en SUEDE

Introduction

Dirigée par un gouvernement conservateur jusqu'en septembre 1994, la Suède prend une série de mesures renforçant les principes de concurrence, de libre entreprise et remettant en cause plusieurs monopoles publics. Le retour d'un gouvernement social-démocrate au pouvoir, se prononçant contre «toute privatisation idéologique», renverse le processus alors engagé : la Commission de Privatisation, en charge d'un groupe de 35 entreprises à privatiser, est supprimée et les programmes de libéralisation des marchés publics sont gelés.

Toutefois, le gouvernement reste soucieux de respecter les directives et orientations de la Commission de Bruxelles. Il ne remet pas entièrement en cause le mouvement de libéralisation engagé auparavant, d'autant plus que celui-ci s'inscrivait dans le cadre de l'adhésion de la Suède à l'Union européenne.

Forte d'un certain consensus national, la Suède se caractérise par la dualité de ses positions : marquée par une forte tradition sociale, l'économie du pays ne se fonde pas moins sur des principes de libre entreprise et de libre échange. Les Suédois se montrent assez favorables au mouvement de libéralisation, tant que le traitement social du chômage éventuel qui en résulte reste généreux.

Les règles de droit commun concernant la concurrence en Suède

La loi ayant trait à la concurrence, en vigueur depuis le 1er juillet 1993, sur proposition du Ministère de l'Industrie, s'inspire des règles du Traité de Rome et de l'Acte Unique et repose sur deux grands principes :

- l'interdiction générale des pratiques commerciales faussant la concurrence, telles que des coopérations, des limitations de l'offre ou des discriminations commerciales ;
- l'interdiction de tout abus de position dominante.

Un dispositif exécutif et judiciaire spécifique a été mis en place pour assurer l'application de ces règles :

- le *Konkurrensverket*, instance de supervision et de proposition créée en juillet 1992, et les autorités locales sont chargés de contrôler l'application de ces règles par les acteurs du marché ;

- les recours de type judiciaire ont lieu devant le Tribunal de Première Instance de Stockholm, le *Stockholms Tingsrätt*, et la Cour du Marché Suédois, le *Marknadsdomstolen*, cour d'appel composée de juges et d'experts économiques, hors de tout aspect sectoriel.

1. Les télécommunications

1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

La législation régissant les activités du secteur était peu développée, du fait de la prééminence de, *Televerket* (Suède Telecom), entreprise opérant sous monopole. La seule loi existante concernait la radiocommunication et réglementait le droit d'utiliser des émetteurs-récepteurs radio et l'accès au spectre des fréquences, en accord avec les conventions internationales.

La loi des télécommunications du 1er juillet 1993 établit un cadre juridique plus libéral et plus structuré. L'Etat peut ainsi garantir les objectifs politiques en termes de télécommunications :

- supprimer le monopole détenu auparavant par *Televerket*, afin de permettre l'accès du marché suédois à de nouveaux opérateurs, nationaux ou étrangers ;
- donner à l'Etat les moyens de gérer et contrôler l'activité du secteur des télécommunications, désormais ouvert à la concurrence ;
- créer une concurrence tout en limitant le nombre de licences accordées à des opérateurs confirmés.

La nouvelle législation ouvre à la concurrence les services de services téléphoniques et de liaisons fixes sur le réseau public, pour lesquels un agrément est obligatoire. Elle permet également l'accès à de nouveaux services à moindre coût pour les particuliers, les entreprises et le secteur public.

Elle prévoit la séparation de *Televerket*, Administration suédoise des télécommunications- en deux entités distinctes : une autorité publique, *Telestyrelsen*, et un opérateur national, *Telia AB*, société de droit privé entièrement détenue par l'Etat et comprenant deux filiales : *Telia Mobitel* (téléphonie mobile) et *Fastighets AB Telaris* (gestion des biens immobiliers).

Ce dernier possède une position largement dominante sur le marché suédois des télécommunications : même avec l'apparition de nouveaux opérateurs, *Telia* concentre plus de 90% des parts de marché et dessert directement 4 millions de ménages et 1,5 millions d'entreprises et bureaux. Sur le marché des télécommunications internationales, *Telia* conserve une part prédominante du marché avec 76%, suivi de *Tele2*, avec 22%.

*Téléphonie fixe

Les licenciés sur le marché sont :

- *Telia*, opérateur public suédois ;
- *Tele2*, appartenant à 60% au groupe suédois *Kinnevik* et à 40% au britannique *Cable&Wireless*;
- *Global One*, filiale suédoise de l'alliance *France Telecom*, *Deutsche Telekom* et *Sprint*, connaît un développement important : on compte parmi ses clients plusieurs administrations, collectivités locales et grandes sociétés, telles que *Sema Group*, *Volvo*, *Trelleborg*, *Scandic Hotel* ;
- *Dotcom Data & Tele Communication*, appartenant au groupe suédois *Enator* ;
- *Banverket*, administration suédoise des voies ferrées ;
- *MFS Communications*, appartenant à l'Américain *Metropolitan Fiber System*, en coopération avec *Telia* et *Stokab* ;
- *Telenordia*, appartenant à parts égales au Britannique *BT*, au Norvégien *Telenor* et au Danois *Tele*;
- *Telecom Finlande*;
- *Stokab*, appartenant à la ville de Stockholm, compagnie qui pose des fibres optiques dans les tunnels et les canalisations de la ville et loue la capacité aux opérateurs.

Les nouveaux opérateurs, tels que *Global One*, « construisent » leur propre réseau à partir des câbles existants, appartenant à *Stokab*, *Banverket* et aux câblo-opérateurs. Ils doivent donc louer à *Telia* son réseau d'accès. Ce dernier, plusieurs fois tenté d'augmenter ses tarifs d'accès au réseau, a été condamné par l'Office de la Concurrence pour abus de position dominante et *Telestyrelsen* a obligé l'opérateur à n'en réclamer que le prix coûtant.

*Téléphonie mobile

La densité téléphonique mobile est en Suède la plus élevée d'Europe : le taux de pénétration du marché atteint 23% en 1995 et 27% en 1996. La croissance annuelle est estimée entre 13 et 17% jusqu'en l'an 2000, puis entre 2 et 9%. Le taux de pénétration des mobiles pourrait être de 50% en l'an 2005. Les grands opérateurs du marché sont :

- *Telia Mobile* (ex-Mobitel), filiale de *Telia*, est le leader du secteur avec une part de marché de 72%. La compagnie regroupe 1,4 millions d'abonnés, dont 972 000 sous le système analogique NMT, introduit avant la déréglementation, et 463 000 sous la norme GSM ;
- *Comviq GSM*, appartenant au groupe suédois *Kinnevik*, compte 422 000 abonnés, soit 22% de part du marché en 1995 ; les prévisions établissent que la compagnie devrait atteindre 28% du marché en l'an 2000, puis se stabiliser ;

- *Nordictel*, cotée à la bourse, compte parmi ses principaux actionnaires *Air Touche* à 51% et *Vodafone* à 11,2% ; sa part de marché s'élève à 6% en 1995, pour atteindre, selon les prévisions, 13% en l'an 2000 et 15% en l'an 2005.

*Transmissions de données

Les opérateurs présents sur le marché sont *Telia*, *Tele2*, mais aussi quelques grands opérateurs internationaux tels que AT&T, *Telenordia* et France Telecom, par l'intermédiaire de sa filiale *Transpac*. L'essentiel de leur activité consiste dans l'installation et la location de lignes à des multinationales, qui cherchent à établir des liens avec leurs filiales ou leur maison-mère hors de Suède.

1.2. Cadre de la régulation

La régulation des télécommunications et des postes est assurée par le *Post & Telestyrelsen*, créée le 1er juillet 1992. L'organisme a repris les anciennes activités administratives de l'ex-*Televerket*. Celui-ci comprend la Direction des fréquences (*Frekvensförvaltningen*) et le *Statens Telenämnd*, responsable de l'approbation des équipements connectés au réseau de *Telia*. Son rôle est de surveiller la bonne application de la loi des télécommunications sur le marché.

Comme les autres instances de régulation suédoises, il s'agit d'une administration de l'Etat, bénéficiant toutefois d'une autonomie importante vis-à-vis du gouvernement. Les ministres ne peuvent pas s'opposer directement aux décisions prises par les autorités de régulation mais, en contrepartie, ne sont pas tenus responsables dans le cas d'erreur avérée.

Le gouvernement nomme le Directeur Général de *Telestyrelsen*, pour une durée de six ans renouvelable. Le conseil d'administration est composé de membres nommés pour deux ans par le gouvernement en raison de leurs compétences. Son président est une autre personne que le Directeur Général. Les décisions finales, après consultation auprès de conseillers, appartiennent au Directeur Général : en définitive, le régulateur est une personnalité unique.

Par son intermédiaire, l'Etat suédois a le pouvoir d'accorder ou de refuser les licences, notamment si l'opérateur est jugé peu apte à remplir ses obligations. La Direction des Télécommunications est également dotée d'un pouvoir de sanction.

Cependant, les pouvoirs de sanction et d'arbitrage sont exercés par le *Konkurrensverket*, qui peut intervenir un second ressort, après avis de l'autorité spécifique sectorielle -en l'occurrence *Telestyrelsen*. Sans être une autorité juridictionnelle, l'institution possède un pouvoir d'injonction et de sanction portant, au maximum, sur 10% du chiffre d'affaires de l'opérateur incriminé.

Le *Telestyrelsen* n'est pas habilité à encadrer les tarifs des opérateurs. Ceux-ci sont le plus souvent liés à ceux pratiqués par *Telia*. Par ailleurs, les licences, accordées par le régulateur selon un strict cahier des charges, constituent la garantie de la qualité de service.

Les décisions de l'autorité de régulation sont susceptibles de recours devant le tribunal administratif (*Länsrätten*).

1.3. Perspectives sectorielles

La déréglementation du secteur a obligé *Telia* à une restructuration importante de ses activités, afin de retrouver une certaine compétitivité. De 1991 à fin 1995, la compagnie a mené des réductions importantes de ses effectifs, passant de 46 000 à 32 000 employés. Très bien implanté en Suède, *Telia* cherche à conquérir des parts de marché à l'étranger, grâce à des alliances stratégiques, avec des opérateurs complémentaires. Ainsi, *Unisource*, qui regroupe *Telia*, les compagnies de télécommunications des Pays-Bas, de Suisse et d'Espagne, est devenu le second opérateur international en Europe. Malgré la multiplication des intervenants, *Telia* est toujours en situation de quasi-monopole dans de nombreux domaines.

Sur le segment des télécommunications internationales, le coût des appels a chuté de 40% depuis 1993, alors que le celui des appels locaux (qui ne peuvent plus être suventionnés) a doublé et les tarifs d'abonnement ont augmenté de 20%.

Dans le secteur de la téléphonie mobile, un nouveau système a été introduit en 1996 : le système DCS 1800, qui doit être exploité par les trois opérateurs déjà présents sur le marché et une nouvelle compagnie licenciée, *Tele8*. Détenue à 69% par le groupe américain *Armstrong*, *Tele8* doit démarrer son activité en 1998. Son taux prévisionnel de pénétration est évalué à 3% en l'an 2000 et à 6% en l'an 2005.

2. Les Postes

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Fin 1991, la politique de libéralisation du gouvernement a mis fin au monopole de l'entreprise publique des postes suédoises, en permettant à *City Mail* de concurrencer l'opérateur historique dans la région de Stockholm sur le marché traditionnel de transport du courrier. Le monopole du transport du courrier officiellement aboli par l'Acte postal¹ (loi 1493/94:38), entre en vigueur le 1er janvier 1993.

¹ « Les réseaux de services publics dans le monde »- Rapport présidé par Michel Walrave- Commissariat général du Plan- 1995

Le texte adopté donne un cadre aux concurrents éventuels de la Poste suédoise et assure la possibilité pour tous de bénéficier d'un service postal :

« Un service de poste pour les lettres, les colis et les paiements doit être garanti, quotidiennement quel que soit l'endroit où l'on habite, et à un tarif uniforme ».

La compagnie des postes suédoises ne fait cependant pas l'objet d'une privatisation : dès 1994, elle devient une société par actions (holding de droit privé), au capital entièrement détenu par l'Etat : *Posten AB*. Jusqu'au 31 décembre 1996, la branche opérationnelle de la holding, la société *Sweden Post Ltd*, était soumise aux conditions d'un accord signé avec l'Etat², pour assurer la fourniture du service universel : jusqu'à cette date, la Poste suédoise devait fournir un service quotidien de guichets et de courrier, à l'échelle nationale.

En avril 1995, face aux difficultés financières de *City Mail*, le régulateur a imposé la reprise³ de 75% de son capital par la Poste suédoise. En décembre 1995, estimant l'activité de la filiale « non rentable et sans avenir », *Posten* a obligé *City Mail* à déposer le bilan. Avec le soutien de l'Office de la Concurrence, le *Konkurrensverket*, les anciens actionnaires restés minoritaires lors de la reprise par la Poste suédoise ont racheté en 1996 *Citymail*, rebaptisée *Citymail Sweden AB-CMS*.

L'abolition du monopole n'a pas provoqué l'arrivée de nouveaux concurrents importants. La filiale « courrier » de *Posten*, *Posten Brev*, jouit d'une position dominante et ne rencontre de concurrence que sur le segment du courrier d'entreprise « pré-trié » et sur celui des envois en nombre : les nouveaux opérateurs du marché sont respectivement *Citymail Sweden AB* à Stockholm, Göteborg et Malmö et *Svensk Direktreklam AB-SDR*.

2.2. Cadre de la régulation

Un organisme de contrôle indépendant des opérateurs, l'Agence nationale des Postes et Télécommunications, *Telestyrelsen*, est créé. Le directeur de l'Agence n'a pas de fonction politique. Ses prérogatives relèvent d'une certaine autonomie d'action :

l'Agence doit appliquer les lois et prendre ses décisions relatives aux droits et obligations des particuliers, sans être influencée par les ordres du gouvernement ;

- l'Agence ne peut recevoir d'ordre d'un seul ministre, mais seulement du gouvernement dans son ensemble.

² « Les réglementations des services postaux en Europe » - Etude du CERP réalisée par M.-J. Filippini, P. de Leeuw et C. Wilkes en septembre 1996

³ « Entreprises de service public européennes et relations sociales » - Y. Moreau- Collection Prospectives- ASPE- 1996

L'Agence doit appliquer la loi sur les services postaux et surveiller le marché postal. Les tâches de l'Agence se définissent comme suit :

- la surveillance du marché postal et des opérateurs, ainsi que de l'obligation de service universel pour les services postaux ;
- le traitement des rebuts ;
- le respect des engagements du Parlement, concernant les obligations à caractère social et liées à la défense nationale ;
- la représentation du gouvernement dans les activités internationales telles que l'Union Postale Universelle (UPU).

Les obligations de service universel assignées à la Poste suédoise, conformément à l'accord en vigueur jusqu'au 31 décembre 1996, étaient définies ainsi :

- elles ne concernaient que les lettres, c'est-à-dire les envois postaux, adressés sous enveloppe ou dans un autre emballage, jusqu'à 2kg et les colis, c'est-à-dire les envois adressés d'un poids compris entre 2kg et 20kg ;
- plusieurs objectifs de qualité de service ont été notifiés à la Poste suédoise: la qualité de distribution du courrier, sa régularité (cinq jours par semaine), le délai d'attente aux guichets des bureaux de poste, la rentabilité, la satisfaction de la clientèle et des employés ;
- la Poste suédoise doit fournir un rapport annuel, conformément à la loi sur les sociétés. L'accord stipule que la compagnie fournisse au gouvernement les informations et les documents nécessaires pour vérifier la mise en oeuvre de l'accord ;
- les changements éventuels du système de codes postaux doivent être soumis à la consultation des parties intéressées.

Les tarifs sont fixés par la Poste suédoise elle-même. L'accord prévoit toutefois la fixation d'un prix-plafond (*price-cap*), pour le tarif des lettres du régime intérieur concernant les particuliers : les tarifs appliqués aux particuliers pour la distribution des lettres pesant jusqu'à 500 grammes ne peuvent augmenter que dans la limite de l'évolution moyenne de l'indice des prix nets, sur une période de trois ans. Pour chaque échelon de poids, les lettres et les colis déposés par les particuliers doivent être distribués à un tarif uniforme. Cependant, la péréquation géographique a disparu et les paquets ne sont plus distribués à domicile.

Le réseau de bureaux de poste de la Poste suédoise a été maintenu grâce à des subventions du gouvernement, les seules accordées à la compagnie pour l'exercice de ses activités. Conformément à l'accord, le nombre de foyers (près de 1 800 actuellement), ne recevant pas de courrier et ne bénéficiant pas des services de guichets cinq jours par semaine, ne devrait pas augmenter pendant la période de validité de l'accord.

Les litiges sont réglés, comme pour toute société à responsabilité limitée, selon une procédure normale devant le tribunal.

Il est prévu que la charge financière du service universel soit partagée entre tous les opérateurs, au fur et à mesure de leur entrée sur le marché postal.

2.3. Perspectives sectorielles

La restructuration de la Poste a permis d'améliorer la productivité des services postaux, tout en maintenant la notion de service public. A l'heure actuelle, les lettres affranchies au tarif rapide sont distribuées le lendemain matin. L'objectif est de pouvoir les distribuer dans la journée, si elles sont postées avant six heures.

Le coût de la restructuration a été important : depuis 1990, la compagnie des postes suédoises a dû réduire ses effectifs de 20 000 personnes et doit supprimer 3 000 emplois par an, dans les quatre prochaines années. Les départs sont essentiellement des préretraites et des départs volontaires, les licenciements ne s'élevant qu'à 700 personnes, en 1993.

Soumis à des obligations de service universel, *Posten* a cherché à moduler le coût de ses services auprès des ménages et des entreprises, dans les trois grandes agglomérations où *Citymail Sweden* est implanté -Stockholm, Göteborg et Malmö. L'Office de la Concurrence suédois est intervenu à maintes reprises, accusant *Posten* d'abus de position dominante. La question a été portée devant les tribunaux, mais n'a pas été encore tranchée. Parallèlement, la compagnie tente d'augmenter ses tarifs et argue de l'absence de subventions de l'Etat suédois pour son service courrier et du poids fiscal sur l'affranchissement -TVA de 25%. Ses services pourraient devenir les plus chers de l'Union Européenne si les relèvements de tarifs souhaités étaient effectifs.

Quant aux bureaux de poste, *Posten* constate une diminution importante de la fréquentation du public. L'opérateur cherche donc à en réduire le nombre, notamment dans les zones rurales, au profit de simples guichets ou agences postales installés dans les commerces de proximité et tenus par une seule personne. Ces guichets assurent aujourd'hui l'essentiel des services de *Posten*. La direction de la compagnie estime qu'en 1998, il y aura autant de « guichets » que de véritables bureaux de postes dans le pays.

Posten cherche également à se diversifier et a obtenu en 1996 l'accord de l'inspection des Finances suédoise pour créer une banque, dénommée *Postbanken*.

Les difficultés de *City Mail* et les essais encore timides de *Svenska Direktreklam* amènent à s'interroger sur les avantages de la libéralisation du secteur : l'opérateur historique reste dominant et possède une capacité financière suffisante pour contrecarrer les offensives de ses concurrents éventuels ; par ailleurs, la véritable concurrence de la Poste suédoise est intermodale et résulte du développement des nouvelles technologies.

3. L'électricité

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

3.1.1. L'organisation du marché

La consommation d'électricité a connu une croissance assez soutenue depuis les années 1970 (4% par an en moyenne), mais son rythme s'est beaucoup ralenti : s'élevant à 138 tWh en 1994, une progression de 1% par an est à peine escomptée d'ici l'an 2000, ce qui provoquerait un accroissement de la puissance installée de 900 MW dans les cinq ans à venir.

- La production

La production d'énergie électrique en Suède est assurée par 25 compagnies, dont 10 d'entre elles se partagent 94% du marché. La première d'entre elle, *Vattenfall AB*, appartient entièrement à l'Etat et assure 50% de la production totale. Le second opérateur important du marché est une société privée, *Sydkraft AB*, surtout localisée dans le sud du pays et majoritairement détenu par la compagnie allemande *Preussen Elektra*, après le mouvement de déréglementation du secteur en 1996, un consortium de cinq municipalités, et EDF. Ces deux producteurs d'électricité assurent 70% de la production totale d'électricité du pays et dominent également la production d'énergie nucléaire.

Le finlandais IVO a pris une participation majoritaire dans la quatrième compagnie de production électrique, *Gullspang*. Ce dernier a acquis la société *Skandinaviska Elverk SEV* (groupe *Wallenberg*), sixième producteur suédois, et le nouveau groupe *Gullspang-SEV* est devenu le troisième producteur du pays. En règle générale, les producteurs municipaux, tels que *Stockholm Energi*, appartiennent en totalité à leur commune. Ainsi, la production d'électricité serait publique à hauteur de 50%, municipale pour 20% et privé à 30%.

Producteurs	Actionnariat	Production (1995)
Vattenfall	Unique : Etat suédois	73,3 TWh
Sydkraft	Référence : <ul style="list-style-type: none"> • Preussen Elektra (Allemagne) • Statkraft SV (Norvège) 	21,1 TWh
Gullspang-Sev	Référence : IVO (Finlande)	11,2 TWh
Graninge	Référence : EDF	2,5 TWh

Source : Bilan d'étape de la déréglementation des services publics en Suède - Note du PEE de Stockholm - février 1997

La Suède est très dépendante du point de vue énergétique : 70% de ses produits énergétiques de base sont importés. Ses ressources nationales sont essentiellement de l'énergie hydraulique et du bois de chauffage. De fait, la Suède a largement recours à ses nombreuses ressources en eau -en théorie, un volume moyen de 21 000 m³ est disponible par habitant et par an - pour la production d'électricité. Même dans une année de relative sécheresse comme 1994, 42% de l'énergie électrique provenait des barrages hydroélectriques, soient 57,9 Twh, pour une moyenne comparative de 62 Twh.. Les autres sources utilisées sont l'énergie thermique (7% de la production électrique, pour 9,5 Twh), le bois et l'alcool (2,6 Twh) et l'énergie éolienne (0,06% de la production pour 0,08 Twh).

Les 12 réacteurs du parc nucléaire suédois produisent la majeure partie de la production électrique, à hauteur de 51%, pour 70,2 Twh. Le moratoire, qui empêche toute construction d'une nouvelle centrale nucléaire et impose la fermeture de celles qui fonctionnent d'ici 2010, est en cours de réexamen.

La coopération entre producteurs est effective au sein d'un pool, dans lequel sont échangées les capacités de surplus et les capacités de réserves fournies sur une base de partage des coûts évités (notamment en cas de pics de demande d'électricité). SKN, *Council for Pooled Operation*, est le groupe de gestion chargé d'optimiser la production électrique, au sein duquel ces échanges sont réalisés. En cas d'échange d'énergie entre deux entreprises, le prix de l'échange est fixé à la

moyenne des prix marginaux des deux parties, puis le gain est équitablement réparti entre les deux entreprises.

- Le transport

L'infrastructure de transport de l'électricité suédoise appartient à l'Etat : auparavant contrôlé par la compagnie *Vattenfall BA*, le réseau national (400 kV et 220 kV) a été transféré à l'établissement public *Svenska Kraftnät*. Le monopole étatique du transport de l'électricité et de l'interconnexion avec l'étranger n'a pas été remis en cause par la loi de déréglementation du secteur. Organisme neutre du marché, *Svenska Kraftnät* est chargé des liaisons avec l'étranger. Il a également pour tâche de seconder l'Office National de la concurrence, *Konkurrensverket*, et la Commission Nationale pour le Développement Industriel et Technique, *Nutek*, dans leur rôle de régulation du marché et de contrôle des prix et des coûts de distribution.

Le réseau régional (70 kV à 130 kV) appartient aux compagnies productrices, qui en assurent la gestion et fournissent l'électricité dans leur région, par voie de concessions. Le réseau local (maximum 20 kV) appartient aux distributeurs locaux en monopole, qui ont une obligation de fourniture dans la zone qui leur est accordée par concession.

La distribution

Pour améliorer l'efficacité des distributeurs, l'Etat a encouragé leur intégration horizontale. Au nombre de 3 000 en 1950, il ne sont que 273 en 1994. Certaines entreprises de production assurant aussi la distribution et couvrent 30% de ces activités. Les trois plus grands distributeurs sont aussi les trois principaux producteurs : *Vattenfall*, *Sydkraft* et *Stockholm Energi*. L'Etat possède la majeure partie des autres distributeurs au sein de *Vattenfalls Energiverksgrupp* (VEAB).

Propriétaires des sociétés de distribution	Nombre de sociétés	Pourcentage de clients
Municipalités	153	61%
Etat	3	13%
Privé	64	22%
Coopératives	48	3%
Autres	5	1%
Total	273	100%

Taille des distributeurs (nombre de clients)	Nombre de sociétés
moins de 1 000	21
1 000-2 000	19
2 000-4 000	51
5 000-10 000	51
10 000-20 000	66
20 000-50 000	42
plus de 50 000	23
Total	273

Source : Organisation et régulation du système électrique suédois - Cahier n°34⁴ -EDF-GDF- octobre 1995

La restructuration de la production électrique étant bien avancée depuis le début du mouvement de déréglementation de 1996, l'intérêt des groupes se porte davantage sur la distribution. De plus, les communes propriétaires doivent faire face à des difficultés financières croissantes et se voient contraintes de se séparer de leurs compagnies de distribution. *Gräninge*, *Vattenfall* et *Sydkraft* ont d'ores et déjà pris les devants, en rachetant *Järfälä Energi*, *Nyköping Energi* et *Örebro Energi*.

⁴ Cahiers de la Direction de l'Economie, de la Prospective et de la Stratégie - Service des Etudes Economiques Générales - EDF-GDF- oct. 1995

3.1.2. La nouvelle réglementation du secteur électrique

Le 25 octobre 1995, le Parlement suédois a adopté la loi de déréglementation *Ny Ellagstiftning* du marché de l'électricité. En vigueur depuis le 1er janvier 1996, elle permet aux consommateurs et aux distributeurs de choisir directement leurs fournisseurs d'électricité. Pour les législateurs, l'intensification escomptée de la concurrence doit produire des baisses de tarifs et des prix de production.

Dans la pratique, si les gros consommateurs peuvent effectivement traiter en direct avec les producteurs pour leur approvisionnement en électricité, les particuliers s'adressent aux compagnies de distributions, opérant en « grossistes ». Les monopoles géographiques des distributeurs sont démantelés. Leurs réseaux doivent être mis à la disposition des nouveaux entrants dans la distribution d'électricité, contre une facturation au coût réel. Les activités de production et de distribution, si elles représentées dans un même groupe, doivent être séparées.

3.2. Cadre de la régulation

Le Ministère du Commerce et de l'Industrie est responsable de la politique énergétique de la Suède.

Par ailleurs, une autorité de régulation est chargée du contrôle du secteur électrique suédois : la *Nutek*, Direction Nationale du Développement Industriel et Technique, qui exerce son activité selon trois grands axes :

- le pilotage des études, pour le compte du gouvernement, sur les grands problèmes énergétiques ;
- la politique de recherche et de développement ;
- le suivi des questions juridiques : sûreté, concessions, droits de transport et de distribution, études en vue de la rationalisation du secteur...

Nutek doit également avaliser l'autorisation de transport.

Les tarifs de vente en gros des producteurs aux distributeurs et aux industriels ne font pas l'objet d'une véritable régulation. Cependant, *Vattenfall*, le plus important producteur et distributeur, influe fortement sur les prix. Le tarif de vente aux gros clients est composé de quatre parties:

- une part fixe, couvrant les coûts administratifs et le comptage ;
- une souscription, couvrant les coûts de réseau, situé à proximité du client ;
- une composante « énergie », reflétant les coûts variables de la production fournie, incluant les pertes d'énergie lors de la distribution ;

- une composante « puissance », couvrant les coûts du système pour satisfaire une demande de puissance donnée.

3.3. Perspectives sectorielles

Dans un rapport adressé au gouvernement fin 1996, l'Office National de la Concurrence, le *Konkurrensverket*, critique la concentration excessive du marché électrique depuis la déréglementation : les deux premiers groupes du secteur, *Vattelfall* et *Sydkraft* assurent seuls 70% de la production d'électricité et imposent une redevance de 8 000 SEK aux consommateurs particuliers, pour changer de compteur, s'ils désirent changer de distributeur. Le *Konkurrensverket* a proposé comme solutions le démantèlement de *Vattenfall* en plusieurs sociétés et la possibilité pour le consommateur de choisir son fournisseur d'électricité sans avoir à changer et payer son compteur.

Par ailleurs, un débat est actuellement mené sur le démantèlement du parc nucléaire suédois. Début février 1997, un projet de loi a été proposé par le gouvernement social-démocrate afin d'entériner l'arrêt définitif de l'un des réacteurs de la centrale de *Barsebäck*, appartenant à *Sydkraft*, dès juillet 1998. Le deuxième réacteur de ce site pourrait être désactivé avant le 1er juillet 2001, à condition que la perte d'énergie électrique occasionnée soit compensée par une augmentation de la capacité globale et des économies d'énergie. Dans cette optique et à titre de compensation, *Vattenfall* doit fournir à *Sydkraft* de l'énergie au meilleur prix.

4. Les chemins de fer

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Auparavant, la société nationale des chemins de fer suédois, *Statens Järnvägar (SJ)*, était à la fois propriétaire du réseau, responsable de sa gestion et de son exploitation. La réforme de *SJ* a été motivée par la volonté de mettre un terme aux pertes de parts de marché et aux déficits chroniques de la compagnie. Le *Transport Policy Act* de mai 1988 sépare la société en deux entités, l'une chargée de la gestion du réseau, l'autre de son exploitation :

- *Statens Järnvägar (SJ)*, société anonyme propriété de l'Etat suédois, chargée d'exploiter les services aux passagers et le transport de marchandises, ainsi que de gérer le matériel roulant et les gares ;
- *Banverket (BV)*, administration chargée de la gestion des voies ferrées et des installations fixes de l'Etat. Grâce à des subventions de l'Etat, celle-ci doit effectuer les évaluations nécessaires afin de moderniser le réseau de chemins de fer et d'améliorer la compétitivité du rail.

Le Parlement a également décidé de supprimer le monopole de SJ sur les lignes secondaires, passées sous la responsabilité des collectivités locales : dans leur zone, les « comtés » suédois peuvent concéder les services régionaux de voyageurs à un autre exploitant, selon un système d'adjudication.

Les motivations à la déréglementation du gouvernement suédois étaient de permettre une diminution du prix supporté par l'usager et une meilleure efficacité des opérateurs. Certains tronçons étaient déjà ouverts à de nouveaux entrants dès 1990 :

- la société *BK Tag AB* exploitait plusieurs lignes de quelques centaines de km dans le sud du pays entre 1990 et 1993. Depuis 1993, la compagnie exploite la ligne secondaire *Mora-Gällivare*, sur 1050 km, du centre au nord de la Suède ;
- LKAB, depuis 1992, est une industrie minière qui assure son propre transport sur Malbanan, reliant Kiruna à Narvik.

Dans cette optique, l'année 1992 marque une nouvelle étape vers la déréglementation. L'Etat finançait jusqu'alors les services de transport de passagers de SJ, sur certaines lignes non-rentables, maintenues pour des raisons de politique régionale. Suite à la décision du Parlement de 1992, ce service doit être ouvert à la concurrence, permettant une baisse de coûts de 20% pour l'Etat. SJ redoutant la concurrence a diminué ses tarifs et exploite toujours ses lignes.

Le 5 mai 1995, le Parlement vote la déréglementation totale des transports ferroviaires et prévoit l'ouverture à la concurrence de l'ensemble du réseau suédois, dès le 1er janvier 1995 : tout opérateur est habilité à assurer le trafic sur les liaisons existantes. Le gouvernement social-démocrate succédant a suspendu puis remplacé ses dispositions par une nouvelle loi, prévoyant une déréglementation partielle du secteur. Approuvée par le Parlement durant l'automne 1995, elle est effective depuis le 1er juillet 1996 :

- pour le transport de marchandises : l'ouverture à la concurrence est totale ; SJ conclut des accords de franchise avec de petites compagnies pour les dessertes sur le réseau secondaire, lesquelles signent des contrats avec des groupes industriels. Le régulateur a déjà accordé une autorisation de transport de marchandises à une dizaine de sociétés ;
- pour le transport de passagers : SJ conserve son monopole ; la loi prévoit la possibilité pour les autorités régionales de transport public, l'Autorité de Transport National relevant des régions (PTA), d'opérer sur les tronçons de lignes principales, concernant une ou deux régions limitrophes.

4.2. Cadre de la régulation

Le *Transport Policy Act* de mai 1988 prévoit la création de la *Järnvägsinspektionen*, l'Inspection des Chemins de fer, de manière à superviser le rôle de SJ.

Une nouvelle entité a été créée pour appuyer le processus de libéralisation du secteur effectif depuis le 1er juillet 1996 : la *Tagtrafikledningen*, sous tutelle de *Banverket*, est chargée de l'attribution et du contrôle des horaires. Toutefois, selon le Ministère des Transports, SJ doit conserver sa grille horaire actuelle.

La tarification⁵ prévue à l'intention des exploitants, pour l'utilisation du réseau ferroviaire, comprend des taxes variables selon l'usure marginale de l'infrastructure et des taxes annuelles par véhicule, indépendantes de leur utilisation : elle intègre donc des éléments relatifs aux coûts externes sur l'environnement de ce type de transport.

4.3. Perspectives sectorielles

Un programme d'investissements de grande ampleur, s'échelonnant de 1990 à l'an 2000, doit permettre le développement des infrastructures ferroviaires. L'objectif de SJ est de doubler le nombre de ses passagers et d'augmenter de 50% le volume des marchandises transportées.

L'accord B.O.T., signé en 1996 par le consortium *Arlanda Link*, dont GEC-ALSTHOM est le chef de file, pour la réalisation du projet *Arlandabanan*, liaison ferroviaire rapide entre la gare centrale de Stockholm et l'aéroport d'Arlanda (40km), a été contesté par le gouvernement social-démocrate à son arrivée au pouvoir, mais n'a pas été remis en cause : la mise en service de cette liaison doit avoir lieu au cours du second semestre de 1999.

La déréglementation du secteur amorcée en 1992 n'a pas fondamentalement remis en cause le monopole de SJ sur les lignes principales. Le gouvernement comptait sur l'apparition de nouveaux entrants sur les lignes secondaires, mais SJ remporte là aussi la plupart des appels d'offre lancés par l'Etat sur les lignes les moins rentables. *BK Tag*, seul concurrent de SJ, avait porté plainte en novembre 1993, auprès de l'Office de la Concurrence, au motif que celle-ci aurait remporté les contrats d'exploitation des 5 lignes secondaires que *BK Tag* exploitait dans le sud du pays, en pratiquant des prix bien inférieurs aux prix réels. Le *Konkurrensverket* a effectivement condamné SJ à verser 30MSEK à *BK Tag* de dédommagements. La position de SJ reste largement dominante : la compagnie possède toujours un monopole de droit sur les lignes nationales, pour le transport de passagers et dans le trafic régional, 5% seulement du chiffre d'affaires du trafic passager global, SJ remporte la plupart des appels d'offre.

⁵ « Les réseaux de services publics dans le monde »- Rapport présidé par Michel Walrave- Commissariat Général du Plan- 1995

5. Les transports aériens

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le marché suédois de transports aériens est en déclin, en raison de la concurrence accrue de la route et du rail dans le tiers sud du pays, notamment depuis la mise en service du train pendulaire rapide X2000. Les deux plateformes de Stockholm, Bromma et Arlanda, concentrent 95% des vols intérieurs.

L'opérateur historique de transports aériens en Suède est *Scandinavian Airlines System* (SAS), société trinationale créée en 1946 : 3/7ème sont détenus par la Suède, 2/7ème par la Norvège et 2/7ème par le Danemark. Chaque société mère, cotée en bourse, est publique à 50% : ABA, *AB Aerotransport*, détenu par le groupe *Sila* en Suède, DDL, *Det Danske Luftfartselkabe AS* pour le Danemark et DNL, *Det Norske Luftfartelskap AS* pour la Norvège. Chaque pays dispose de trois membres au conseil d'administration de SAS : un représentant de l'Etat, un représentant du secteur privé et un représentant du personnel. Après le rachat de la première compagnie de vols domestiques *Linjeflyg* en 1992, SAS, dont l'activité était surtout centrée sur les vols internationaux, est largement en position dominante : elle assurait 70% des vols en 1994 et 65% encore en 1995.

Les autres entreprises du marché sont :

- *Skywyas* : celle-ci assure 19 destinations régionales à partir de Stockholm, notamment celles délaissées par SAS à cause de leur faible rentabilité ;
- *Transwede* : créée en 1985 pour assurer des vols charters, *Transwede* réoriente son activité en 1994, avec des vols réguliers depuis Stockholm vers Göteborg, Malmö, Visby, Lulea et Umea (3 à 5 départs et retours quotidiens). Des pertes financières importantes ont obligé la compagnie à abandonner ces 5 lignes et à exploiter des lignes « secondaires ». Le 1er septembre 1996, le norvégien *Braathens Safe* rachète 50% du capital de la compagnie, de manière à concurrencer SAS en Scandinavie ;
- *Malmö Aviation* : fondée en 1981, à l'origine société d'avions et de fret, elle a initié en 1992 des liaisons régulières sur Malmö, Göteborg et Visby, à partir de l'aéroport de Bromma. La compagnie réussit sa percée, en fidélisant une clientèle d'affaires, grâce à des fréquences de desserte nombreuses ;
- *Nordic European (ex-Nordic East)* : la société mène des liaisons régulières sur Östersund, au nord du pays, à des tarifs 30% plus bas que ceux de SAS ; toutefois, son activité principale reste les vols charters.

La déréglementation du secteur depuis le 1er juillet 1992 cherchait surtout à développer des lignes secondaires et régionales, permettre une flexibilité accrue des horaires et des prix et préparer les compagnies suédoises à l'ouverture du transport aérien intra-européen.

Dans les premiers temps, la concurrence a en effet permis des baisses de prix conséquentes sur les lignes les plus fréquentées jusqu'à 35% sur la ligne Malmö-Lucas). La crise de 1992-93 a provoqué une chute de la fréquentation de près de 20% des lignes intérieures. Pour faire face à ces difficultés, SAS a opéré des réductions d'effectifs et passe de 41 880 employés en 1992 à 38 764 en 1993 ; il procède également à un recentrage sur ses activités d'origine : il cède sa participation de 40% dans la chaîne d'hôtels de luxe *Intercontinental* au Japonais *Saison-group* et une part de sa filiale de restauration *SAS Service Partner* à la compagnie anglaise *Compass Food* ; il abandonne plusieurs destinations jugées non-rentables et mène un programme de restructuration portant sur ses charges d'exploitation, de 1993 à 1995 .

Dans le même temps, les nouvelles compagnies augmentent leurs effectifs, de 102 à 205 pour *Malmö Aviation* et de 461 à 800 pour *Transwede*.

5.2. Cadre de la régulation

La régulation du secteur est assurée par la *Luftfartsverket*, Direction de l'Aviation Civile.

5.3. Perspectives sectorielles

In fine, la déréglementation des transports aériens a peu permis de remplir des objectifs en termes de baisses de prix, d'augmentation du trafic et du nombre de lignes desservies. La prédominance de SAS limite les possibilités de développement des petites compagnies aériennes.

Les fréquences de desserte ont augmenté de 4 à 60% depuis 1992, tandis que les départs sur les lignes desservies par une seule compagnie ont diminué. Les prix des voyages à tarif préférentiel ont évolué à la baisse et les tarifs normaux sont plus élevés. En réalité, le prix des voyages de courte distance ont tendance à augmenter et ceux de longue-distance à diminuer : selon l'indice *American Express*, les prix des voyages intérieurs ont augmenté de 18% en glissement annuel. Sur une liaison comme Stockholm-Göteborg, SAS doit conserver un tarif attractif, car elle est fortement concurrencée par les autres opérateurs et le train rapide X2000. Par contre, sur les lignes où SAS a peu de concurrence, comme celle reliant Stockholm et Lulea, les prix ont augmenté entre 17 et 25%. La concurrence concerne en premier lieu l'adaptation des horaires à la demande, et non les prix.

SAS, opérateur dominant, décide des tarifs et de monopolistique, la situation du secteur en Suède est devenue oligopolistique. L'établissement d'une réelle concurrence sur le marché se heurte :

- au manque d'autorisations de départs et d'atterrissages (slots) à l'aéroport international d'Arlanda ;
- aux programmes de « fidélisation » proposés par SAS et *Transwede*.

Concurrence et régulation des services publics en ITALIE

Une Charte des Services publics¹ a été adoptée par une directive du président du Conseil des Ministres, le 27 janvier 1994, de manière à préciser les objectifs jusqu'à présent vides du secteur public. En effet, l'implication de l'Etat dans le secteur industriel est liée à des nécessités de développement économique et de rééquilibrage entre le nord et le sud de l'Italie. Cependant, l'expérience de la *lottizzazione*, la collusion de l'Etat et des grands groupes, risque de remettre en cause cette approche et de favoriser une orientation plus libérale.

Selon la Charte, « *sont considérés comme services publics, même s'ils sont concédés, les services qui tendent à garantir le droit des personnes, constitutionnellement sous tutelle, à la santé, l'assistance et à la prévoyance sociale, à l'instruction et à la liberté de communication, à la sécurité des personnes, à la liberté de circulation, à la fourniture d'énergie électrique, d'eau et de gaz* ».

Il est stipulé que les opérateurs de service public doivent fixer eux-mêmes les principes auxquels ils doivent progressivement se conformer, en adaptant cette Charte aux différents secteurs. Cependant, les obligations de service public ainsi formulées ne donnent lieu à aucune compensation financière de l'Etat.

La mise en place d'organismes opérateurs dans la plupart des services publics a vidé de sa substance la régulation tutélaire de l'Etat. Même si l'Etat exerce une responsabilité directe sur l'équipement national, ces organismes détiennent de fait l'essentiel du pouvoir de contrôle et gagnent de plus en plus d'autonomie vis-à-vis de l'administration centrale. Les pouvoirs publics italiens réfléchissent à l'instauration d'un régulateur inspiré du modèle anglo-saxon, chargé du contrôle et de l'attribution des concessions.

1. Les télécommunications

1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Selon un décret de 1973², « les services de télécommunications sont propriété exclusive de l'Etat ». Dès lors, cinq sociétés publiques bénéficient de droits exclusifs sur l'installation, la gestion du réseau et les services de télécommunications. La STET est la holding qui coiffe les principales sociétés de télécommunications italiennes : la SIP, pour la téléphonie locale, *Italcable*, *Telespazio*, pour les liaisons par satellite, SIRM, *Società Italiana Radio Marittima Spa* et *Iritel*, chargée de l'exploitation et de la gestion du réseau téléphonique interurbain par câble. L'Etat contrôle 61% de ses

¹ « Les relations entre les régulateurs et les opérateurs de services en réseaux » - Etude réalisée par Michel Le Duc Consultants sur l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni sur les réseaux aériens, routiers, ferrés, de l'eau et de l'assainissement, en juillet 1994, pour la Direction des Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipeement, du Transport et du Tourisme

² Les réseaux de services publics dans le monde- Rapport présidé par Michel Walrave -Commissariat Général du Plan -1995

actions, avec droit de vote, par l'intermédiaire de la holding publique IRI, *Istituto per la Ricostruzione Industriale*. Le 1er janvier 1995, les cinq compagnies ont été regroupées en un gestionnaire unique : *Telecom Italia*.

Inscrite sur la liste des firmes à privatiser depuis 1993, la cession de la STET est reportée à plusieurs reprises depuis lors. Le 11 novembre 1996³, le gouvernement a repoussé la dernière échéance en date, prévue pour février ou mars 1997, et a annoncé la fusion de la STET avec sa principale filiale, *Telecom Italia*, sixième opérateur mondial, qu'elle contrôlera désormais à hauteur de 64,9%. Le gouvernement doit encore en décider les modalités, la fusion devant être effective entre fin juin et fin août 1997.

1.2. Cadre de la régulation

Depuis le décret de 1993 proclamant le caractère public du secteur des télécommunications, le Ministère compétent est chargé de gérer directement ces services ou de les donner en concession. Quant aux procédures de tarification, le « Plan de restructuration des tarifs des services de télécommunications » est approuvé, au début de l'année 1993, par le CIP, *Comito Interministeriale Prezzi* : celui-ci définit une nouvelle politique tarifaire du secteur, par l'instauration d'un *price-cap*.

Le 14 novembre 1995, la loi instituant « les autorités de régulations des services d'utilité publique » est approuvée par le Parlement italien. Ce vote est l'aboutissement d'un processus lancé en 1989 par le gouvernement Andreotti, qui avait alors créé une commission chargée d'analyser les avantages de la séparation de la gestion de services et des activités de contrôle -en confiant ces dernières à des organismes de régulation indépendants et dotés de pouvoirs importants. En 1993, un premier projet de loi concernait 4 organismes de régulation pour les secteurs de l'eau, des transports, de l'énergie et des télécommunications. La volonté du Président du Conseil, M. Dini et la pression du Ministre de l'Industrie M. Cio ont contribué à faire aboutir les négociations ; dès lors, les secteurs des transports, de l'eau et des postes, ont été exclus du projet de loi.

Le projet de loi instaurant une autorité des télécommunications et de l'audiovisuel a été approuvée en février 1996 en Conseil des Ministres et doit prochainement être examinée par le Parlement, pour déterminer son régime particulier. Il ouvre la voie à la libéralisation du secteur des télécommunications, à la privatisation de la STET et à l'entrée de nouveaux acteurs.

Administration de l'Etat, l'autorité des communications est un organisme indépendant et collégial, composé d'un Président, de deux commissions de quatre membres chacune et d'un conseil. L'autorité couvre tous les domaines des télécommunications (téléphonie fixe et mobile, transmissions de données, réseaux télématiques...) et de l'audiovisuel (canaux hertziens, réseaux câbles, transmission satellitaire...). Le Président de l'autorité est nommé par décret du Président de la

³ Le Monde-Entretien avec Ernesto Pascale, PDG de la STET-21 janvier 1997

République, sur proposition du Président du Conseil, en accord avec le ministre des Postes et des Télécommunications. Celui-ci préside les commissions et le conseil.

L'organisme de régulation doit exercer ses fonctions en matière de tarifs, de promotion et de contrôle de la qualité de service. Son rôle se définit ainsi :

- promotion de la concurrence et garantie de l'efficacité et de la qualité du service public;
- définition des normes de qualité des services que devront assurer les opérateurs ;
- contrôle des concessions, dont la durée maximale est 40 ans ; définition des contrats de programmes et des modalités d'annulation ;
- pouvoir d'arbitrage et de sanction : chargée de résoudre les conflits entre usagers et entreprises, il peut les sanctionner par le biais d'amendes ou par la suspension de leur concession ;
- fixation des conditions d'accès des nouveaux opérateurs au marché et contrôle du respect du principe d'équité ;
- fixation et révision des grilles tarifaires selon un *price-cap*.

Plus précisément, la Commission pour les Infrastructures est le garant du respect des règles de la concurrence : elle doit protéger les consommateurs et empêcher la constitution de forces monopolistiques ou oligopolistiques. Ses fonctions sont définies ainsi :

- contrôle de la répartition, de l'attribution et de la sécurité des fréquences (sauf celles relevant des attributions du Ministère de la Défense) ;
- tenue du registre des opérateurs et contrôle du respect de leurs cahiers des charges ;
- définition des critères objectifs de transparence pour l'optimisation de l'interconnexion des réseaux;
- règlement des contentieux entre opérateurs et arbitre des relations entre utilisateurs et opérateurs;
- définition du plan de numérisation nationale des réseaux et services ;
- contrôle du respect de l'obligation de service universel, selon les termes de la loi de libéralisation ;
- garantie de l'homogénéité d'accès aux services pour les technologies non concernées.

Pour sa part, la Commission pour les services et les produits est chargée de suivre l'application des législations européennes et italiennes et d'attribuer les concessions aux opérateurs. Ses fonctions sont déterminées ainsi :

- définition des délais à respecter par les opérateurs avant de pouvoir exploiter les oeuvres audiovisuelles ;
- contrôle du respect des règles applicables pour le téléachat et de l'application des dispositions en vigueur sur la propagande, la publicité et l'information politique ;
- réglementation de l'obligation de service public pour les concessionnaires ;

- contrôle des méthodes de relevé des niveaux d'audience et de la publication des sondages d'opinion.

Le Conseil est composé de huit commissaires et du Président de l'autorité. Celui-ci diligente des rapports réguliers auprès des administrations compétentes et formule des suggestions auprès du gouvernement. Il l'incite à intervenir et à légiférer s'il y a lieu, en fonction de l'évolution du secteur et des innovations technologiques. Il est donc chargé de :

- garantir l'application des normes législatives concernant l'accès aux infrastructures de communication ;
- assurer la promotion de la recherche sur les technologies émergentes ;
- conseiller le gouvernement pour l'attribution, le renouvellement et le transfert des concessions ;
- vérifier les comptes et les données relatives aux activités des sociétés concessionnaires ;
- contrôler les activités du secteur pour éviter la constitution de positions dominantes et signaler à l'Antitrust, autorité garante de la concurrence, toute violation des dispositions de la loi du 10 octobre 1990 dans ce domaine ;
- accorder les transferts de propriété des sociétés concessionnaires ;
- rendre compte au gouvernement de son action et présenter un programme annuel de ses activités.

1.3. Perspectives sectorielles

Depuis l'approbation en février 1996 en Conseil des Ministres du projet de loi instaurant une autorité commune pour les télécommunications et l'audiovisuel, la privatisation de la STET et l'ouverture du secteur à de nouveaux acteurs semblent imminentes. Selon Ernesto Pascale⁴, PDG de la STET, le secteur des télécommunications italiennes sera privatisé par appel à la Bourse avant le mois d'octobre 1997, en préparation de l'ouverture totale à la concurrence du marché européen du téléphone du 1er janvier 1998. D'après lui, *« la privatisation est la meilleure chose à faire et le plus vite possible, car nous sommes en situation inconfortable. Nous ne sommes pas considérés comme appartenant à l'Etat, mais nous ne sommes pas privés non plus. Techniquement, il n'y a pas de difficultés. Les titres STET sont connus. La société est déjà en Bourse. L'Etat qui a la majorité des droits de vote, détient 47% du capital, 53% étant aux d'investisseurs privés »*. L'entrée d'un opérateur étranger au capital n'est pas exclue.

Aux partisans d'un démantèlement de la STET précédant sa privatisation, M. Pascale répond que le nouvel ensemble *STET-Telecom Italia* doit pouvoir contrôler en majorité l'opérateur de téléphonie mobile *Telecom Italia Mobile* et la société de logiciels et de services informatiques *Finsiel*, en raison de leur importance stratégique.

⁴ Le Monde-Entretien avec Ernesto Pascale, PDG de la STET-21 janvier 1997

Ce projet de loi⁵ présenté par le Ministre des Postes et des Télécommunications, Antonio Maccanico, comporte un second volet qui restreint la possibilité de contrôler une part trop importante en matière d'audience audiovisuelle et autorise tout opérateur de télécommunication à devenir opérateur de télévision et vice-versa. *Stream*, filiale multimédia de la STET pourrait commercialiser des services audiovisuels sur son réseau téléphonique. De même, la *Rai* et *Mediaset* pourraient faire fructifier leurs réseaux de transmission de signaux. Par exemple, *Mediaset* évoque la possibilité de participer à l'appel d'offres pour la gestion du troisième réseau de téléphonie cellulaire italien.

Ne faisant jusqu'alors partie d'aucun des grands consortiums mis en place en Europe, les nouveaux dirigeants de la STET ont pour mission de trouver rapidement un partenaire international. Des discussions avec GTE⁶, la plus grande des compagnies locales de téléphone américaines, sont en cours dans ce but. Il faut préciser cependant que la STET est le partenaire européen du consortium IRIDIUM, pour la téléphonie par réseau satellitaire en orbite basse (ouverture prévue en 1998).

2. L'électricité

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

En 1961, le *Comito Interministeriale dei Prezzi* (CPI) décide l'instauration d'une tarification uniforme pour le système électrique national, de manière à mettre un terme aux pratiques des opérateurs électriques privés des années 1950 : les tarifs différenciés alors en vigueur favorisaient les gros consommateurs industriels au détriment des petits usagers et pénalisaient le développement de l'Italie du Sud.

La loi n°1643 de décembre 1962 poursuit le processus engagé et nationalise la production, le transport, la distribution, la vente et l'importation de l'énergie électrique en Italie. L'ENEL⁷, *Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*, établissement public créé à cette occasion, se voit confier l'ensemble de ces activités, par le regroupement des 1 243 entités privées existantes et du réseau électrique appartenant à la compagnie nationale des chemins de fer. Cependant, les entreprises autoproductrices, les producteurs dont la production ne dépasse pas 15 GWh par an et les petits distributeurs ne sont pas nationalisés. Dès lors, l'ENEL est détentrice d'un quasi-monopole de la production et du transport (90%) et du monopole des importations et exportations -sans obligation d'opérer ces transactions pour le compte de tiers. A ce titre, la compagnie est soumise à des obligations de service universel (à un coût «raisonnable») et de développement du système électrique.

⁵ Projet de loi instaurant une autorité des télécommunications et de l'audiovisuel -Note du PEE de Rome-Janvier 1997

⁶ Les Echos-13 février 1997, citant le Wall Street Journal : la compagnie américaine GTE « a confirmé qu'elle cherchait à s'implanter en Europe ».

⁷ Les réseaux de services publics dans le monde- Rapport présidé par Michel Walrave -Commissariat Général du Plan -1995

Conformément aux objectifs de développement économique et d'aménagement du territoire, l'organisation de l'ENEL est administrativement et fonctionnellement centralisée grâce à un organisme central, et opérationnellement décentralisée avec huit *Compartimenti*, les unités régionales, elles-mêmes divisées en *Distretti* (chargées de la construction, du fonctionnement et de la gestion du réseau électrique).

Les pouvoirs publics italiens ont débuté le processus de réforme du système électrique italien depuis le début des années 1990, poussés par le déficit récurrent de l'approvisionnement électrique du pays. Désireux de renforcer le rôle des producteurs privés, ils provoquent la libéralisation de la production d'électricité, entérinée par loi n°9 de 1991. L'ENEL conserve néanmoins le monopole des activités de transport et de distribution, ainsi que de la programmation et de la coordination du secteur. Des projets de privatisations sont élaborés et l'ENEL est transformée en société par actions en août 1992.

La compagnie doit faire face à la concurrence nationale⁸ des régies municipalisées et des autoproducteurs.

Il existe 160 régies municipales. Créées en mars 1903 par la loi n°103, elles ont pu se maintenir sans être nationalisée, après la création de l'ENEL en 1962, mais leur nombre a été gelé. Elles distribuent l'énergie électrique nécessaire aux habitants et aux industries de leur territoire, grâce à une concession accordée par l'opérateur. Selon la loi de nationalisation de 1962, elles achètent le complément d'électricité nécessaire à l'ENEL, peuvent ponctuellement produire et lui revendent leur surplus. Cependant, une trentaine de régies sont reliées entre elles et possèdent leur propre réseau, formant un « mini-système », afin de profiter de certaines synergies et de mutualiser la production : l'excédent d'une régie sert alors à combler le déficit d'une autre compagnie appartenant au mini-système.

Ainsi, leur desserte couvre 195 communes, dont certaines grandes villes telles que Rome, Turin et Milan, pour un total de 6.8 millions d'habitants, soit 10% des besoins nationaux d'électricité. 52 d'entre elles sont regroupées dans une fédération, la *Federelettrica*, *Federazione nazionale delle Aziende e dei Servizi Elettrici degli Enti Locali*, qui les représente auprès des pouvoirs publics. Les régies ont toujours participé à l'élaboration des différents PEN, en tant qu'opérateurs quasi-publics. Par exemple, après le choc pétrolier et le PEN de 1981, elles ont été chargées de favoriser les économies d'énergie, de développer l'usage de sources énergétiques renouvelables.

Quant aux autoproducteurs, ce sont pour la plupart des industriels qui produisent de l'électricité pour leurs propres besoins et sont regroupés au sein d'une association créée en 1947, l'UNIPACE, *Unione Nazionale Aziende Produttrici e Consumatrici di Energia Elettrica*. Celle-ci regroupe 150 membres, parmi lesquels certains groupes importants, tels que *Italsider*, *Fiat*, *Alfa*

⁸ La privatisation de l'ENEL Spa- Notes du Poste d'Expansion Economique de Rome- janvier 1996

Romeo ou Olivetti. La loi de nationalisation de 1962 leur donne la possibilité de céder à l'ENEL leurs éventuels excédents de production. Depuis la loi n°9 de janvier 1991, ils deviennent des « producteurs indépendants », peuvent produire plus que leurs besoins et vendre directement à l'ENEL.

On peut donner un aperçu des acteurs en présence sur le marché et de leur rôle dans les différentes activités :

	Production brute nationale	Transport	Distribution
Producteurs tiers	17.5%	5%	15%
Régies municipales	4.1%	11%	7%
ENEL	78.4%	84%	78%

Source⁹ : Bain, Cuono & Associati (1994)

2.2. Cadre de la régulation

2.2.1. L'évolution réglementaire du secteur

Depuis sa création en 1962, l'ENEL doit répondre de ses activités devant trois organismes de contrôle :

- le Comité Interministériel pour la Planification Economique (CIPE), responsable de l'orientation de la politique d'investissements et des tarifs ;
- le Ministère de l'Industrie, chargé du contrôle de la politique de l'ENEL en matière de concessions de distribution et habilité à délivrer les autorisations de construction de centrales ;
- le Comité Interministériel des Prix (CIP), chargé d'autoriser les tarifs et d'encourager les installations utilisant des sources d'énergie renouvelables.

L'évolution de l'ENEL a toujours été liée aux différents Plans Énergétiques Nationaux (PEN). Ceux-ci émanent du Ministère de l'Industrie et sont renouvelés tous les 3 ans : ils imposent une ligne directrice à la compagnie et aux autres entreprises publiques opérant dans le domaine de l'énergie.

Ainsi, avant 1973, l'ENEL utilisait massivement les produits pétroliers étrangers pour la production de son électricité, ce qui amenait la dépendance italienne en matière d'hydrocarbure à hauteur de 65,1% en 1973, pour la seule production électrique. De manière à réduire cette dépendance, le PEN de 1975 préconise le développement de l'énergie nucléaire et la mise en chantier de 20 GW nucléaires. Le programme est confirmé par le PEN de 1979, puis ralenti par la forte introduction du charbon avec le PEN de 1981. L'objectif nucléaire est stoppé par l'accident de

⁹ La privatisation de l'ENEL Spa- Notes du Poste d'Expansion Economique de Rome- janvier 1996

Tchernobyl : à la suite d'un référendum en 1987, un moratoire de 5 ans sur les centrales en construction et en exploitation est instauré. Depuis le PEN de 1988, l'évolution de l'approvisionnement pour la production d'électricité repose sur la diversification des importations, en produit et en provenance, la protection de l'environnement, un recours accru au gaz naturel, au charbon et aux énergies nouvelles.

En 1991, la présence de nouveaux acteurs appelle une nouvelle réglementation : la loi n°9 institue une plus grande concurrence dans la production en autorisant les producteurs à augmenter leur production. Ceux-ci restent néanmoins obligés de vendre leur production à l'ENEL. Dans ce cadre, la délibération gouvernementale du 29 avril 1992 fixe les critères de base pour déterminer les coûts de cession du Kwh à l'ENEL, selon le principe *d'avoided cost* (coût évité), particulièrement avantageux pour les auto-producteurs, auquel s'ajoute une prime incitative, correspondant au bénéfice social de la nouvelle production. Il est prévu que cette prime soit remboursée à l'ENEL par une caisse gouvernementale.

La loi du 8 août 1992 transforme les entreprises publiques productrices d'électricité en sociétés par actions et instaure la libéralisation dans ce domaine. Dès lors, la concession n'était plus automatiquement confiée à l'ENEL, mais revenait à l'Etat, qui la délégait provisoirement à l'ENEL, avec la possibilité d'accorder des concessions directes à d'autres producteurs. Par la suite, le décret d'août 1994 régit les rapports entre l'ENEL et les autoproducteurs :

- l'ENEL est obligée de racheter l'énergie produite ;
- le producteur indépendant doit avoir une installation conforme aux normes présentées dans son projet et donc approuvées par l'ENEL (indice de rendement, localisation, type de combustible utilisé...) ;
- le prix de cession de l'énergie est défini par la loi CIP n°6 d'avril 1992.

Concrètement, l'effort de libéralisation reste limité, mais il permet d'effectuer un premier pas vers la privatisation de l'ENEL. Par la modification des statuts, les actionnaires ont désormais la responsabilité de nommer le Président du Conseil d'Administration durant l'Assemblée générale ordinaire. Une fois que le Trésor aura cédé plus de 50% du capital de la compagnie, seuls les actionnaires seront juges des résultats de sa gestion et de l'opportunité de le révoquer ad nutum si nécessaire. Après 40 ans de gestion des entreprises publiques caractérisée par la *lotizzazione*, le changement est fondamental.

D'autre part, l'ENEL se voit obligée de mener une gestion rentable, tournée vers la satisfaction de l'utilisateur, dorénavant considéré comme un véritable client. Ces évolutions sont nécessaires de manière à attirer d'éventuels investisseurs et de supporter la future concurrence au sein de l'Union européenne.

2.2.2. L'instauration récente d'une autorité de régulation autonome

La mise en place d'une autorité de régulation pour l'énergie et le gaz a été décidée le 9 novembre 1995, sous le même modèle que celle des télécommunications. Celle-ci doit exercer les fonctions de régulateur du système électrique, de gérant des réseaux de transport haute tension, des activités d'importations et d'exportations et des grilles tarifaires. Elle doit encourager la concurrence, garantir l'efficacité et la qualité du service public, assurer l'attribution des concessions et surveiller le régime tarifaire. Ses compétences se définissent ainsi :

- l'Autorité doit proposer au gouvernement la liste des services soumis au régime des concessions, pour une durée maximale de 40 ans ; elle définit également les contrats de programme et les modalités d'annulation des concessions ;
- elle établit les conditions d'accès des nouveaux opérateurs au marché et veille au respect de l'équité; elle assure la révision des tarifs selon le mécanisme de *price-cap* ;
- elle définit les niveaux de qualité de service que devront assurer les opérateurs, défend les droits des usagers et impose aux prestataires de services des normes de qualité ; elle aura également pour fonction de défendre les droits des usagers et des entreprises ; elle pourra éventuellement les sanctionner par des pénalités -amendes ou suspension de la concession, si les obligations contractuelles ne sont pas respectées.

Supprimé en 1993, le CIP a vu ses fonctions transférées au Ministère de l'Industrie de manière provisoire. La volonté des législateurs, dans le cadre d'une privatisation de l'ENEL et de l'instauration d'une autorité de régulation indépendante, est l'accomplissement d'une transparence de gestion des opérateurs électrique. Dès lors, les tarifs pratiqués devraient refléter les coûts réels de production des compagnies, responsables devant leurs actionnaires.

2.3. Perspectives sectorielles

Le processus de privatisation de l'ENEL a rencontré de nombreuses difficultés et son calendrier demeure incertain. Le contexte futur du secteur électrique italien manque d'une définition claire et la mise sur le marché boursier de la compagnie ne cesse d'être repoussée. Ses modalités oscillent également entre un démantèlement ou d'une vente en bloc.

L'opérateur électrique une fois privatisé, l'Etat conservera vraisemblablement une *golden share*, de manière à garder une influence dans un domaine marqué par des obligations de service public. En 1995, le Ministère de l'Industrie a présenté les grandes lignes de la réforme du secteur, qui doit accompagner la privatisation de l'ENEL. Le gouvernement doit introduire la concurrence au sein de la production et l'amélioration de l'efficacité doit passer par la *yardstick competition*. Le nouveau modèle d'organisation se définira par :

- la libéralisation de la production d'électricité ;
- la mise en place du système d'acheteur unique ;
- la possibilité pour les producteurs tiers de céder directement de l'électricité aux consommateurs éligibles ;
- l'introduction de méthodes de contrôle de la transparence des mécanismes concurrentiels ;
- le pluralisme des distributeurs, par le biais de concessions territoriales délivrées aux régions municipales.

3. Le gaz

3.1. Contexte¹⁰ concurrentiel et réglementaire

Autosuffisant grâce à la production nationale jusqu'au début des années 1970, le marché italien du gaz naturel dépend aujourd'hui des importations, à hauteur de 66%.

Créée en 1926, l'AGIP, *Azienda Generale Italiana Petroli*, opère dans le domaine de la recherche et de la production des hydrocarbures. La compagnie a fourni près de 90% de la production domestique de gaz naturel en 1995. Ce gaz est principalement extrait des gisements off-shore de la Mer Adriatique et couvre 33% environ des besoins italiens en gaz.

L'opérateur le plus important est l'ENI, *Ente Nazionale per gli Idrocarburi*, organisme de gestion de droit public fondé en 1953, transformé en SA en 1992 et en voie de privatisation depuis 1995. Son capital, aujourd'hui détenu par le ministère du Trésor sera progressivement cédé au privé. L'ENI est un groupe intégré et opère dans toutes les phases de l'activité gazière grâce à ses sociétés opérationnelles, telles que l'AGIP ou la SNAM. La loi fondatrice de l'ENI datant de 1953 attribuait à ses sociétés l'exclusivité de la recherche et de l'exploitation du sous-sol de la Plaine du Pô, y compris la bande côtière de la Mer Adriatique septentrionale, ainsi que l'exclusivité du transport et de la commercialisation du gaz provenant de cette zone. Ce droit est aboli depuis 1996, sur la base des décisions de l'Union Européenne.

La SNAM possède un quasi-monopole pour l'importation, le transport et la distribution de gaz : 97% des demandes de gaz naturelles sont fournies par la SNAM en 1995. Elle couvre les besoins sur la base d'accords à long terme pour l'importation de gaz de Hollande (7%), de Russie (26%) et d'Algérie (33%). Cette position dominante s'affaiblit progressivement avec la participation directe de l'ENEL, depuis 1989, dans les importations de gaz naturel. Les autorités ont tenu à sauvegarder les intérêts des petits producteurs privés de gaz naturel sur le territoire italien : la SNAM n'a jamais détenu le monopole total des activités de transport et de distribution gazières. Propriétaire d'un réseau de gazoducs de 26 700 km, la SNAM domine avec 95% du transport gazier -il existe deux

¹⁰ L'Industrie du gaz naturel en Italie - Article de Domingo Dispenza, Directeur des approvisionnements en gaz de la SNAM S.p.A., dans la Revue de l'Energie n°477 - avril-mai 1996

autres compagnies de transport du gaz naturel : *Edison Gas* et *Società Gas dotte del Mezzogiorno*, SGM. Elle ne dessert que les clients industriels et les sociétés de distribution. Celles-ci s'occupent par la suite de la distribution du gaz naturel aux clients domestiques, artisanaux et commerciaux. La législation italienne attribue aux communes le droit de la distribution citadine ainsi que le choix de son organisation. En 1995, ces sociétés sont au nombre de 740 et desservent 4650 communes.

La compagnie de distribution la plus importante est *Italgas*, filiale de la SNAM. Elle opère sur l'ensemble du territoire, à raison de 30% du gaz utilisé dans le secteur résidentiel. 42% de ces sociétés de distribution sont privées, 20% sont des régions et 38% sont gérées directement par les communes.

Le Plan Énergétique National, le PEN, a été l'instrument de la politique énergétique qui a permis le rétablissement de l'équilibre entre le gaz naturel et le pétrole dominant. Celui-ci a nettement contribué au développement important de la SNAM, dans son activité de premier opérateur du secteur gazier. D'autre part, le PEN a favorisé les plans de financement public pour la méthanisation des zones sous-développées du sud du pays et pour l'extension des réseaux urbains sur l'ensemble du territoire italien. Concernant la recherche de nouvelles énergies fossiles, le PEN a encouragé la prospection on-shore et off-shore sur le territoire italien. Des découvertes de nouvelles réserves de gaz ont donc pu être favorisées ces dernières années, permettant un apport valable à l'industrie gazière italienne.

La dernière révision du PEN en 1991 prévoit, sous réserve de l'existence des conditions techniques et d'interchangeabilité, que la SNAM doit effectuer le transport du gaz appartenant à des producteurs tiers vers leurs installations industrielles ou celles de leurs filiales. Le contrôle du transport gazier revient au Ministère de l'industrie. La loi prévoit qu'il soit reconnu un tarif approprié à verser à la SNAM, pour l'utilisation de son réseau de gazoducs.

3.2. Cadre de la régulation

3.2.1. Le rôle des autorités de régulation

Une autorité de régulation pour l'énergie et le gaz a été mise en place en 1995, sous le même modèle que celle traitant des télécommunications.

3.2.2. Le système de tarification du gaz naturel

Le 14 novembre 1995, la loi instituant « les autorités de régulations des services d'utilité publique » est approuvée et concerne également le secteur gazier. Le *Comitato Interministeriale Prezzi* (CIP) a été dissous et provisoirement remplacé par le Ministère de l'Industrie.

La vente du gaz naturel en Italie est effectuée sur la base de systèmes tarifaires publics très contrôlés sur l'intégralité du territoire national. Les prix du gaz naturel sont soumis au contrôle de l'administration publique, notamment celui du Ministère de l'industrie. Il existe trois systèmes de formation des prix, valables sur le territoire national et sous contrôle administratif: celui de la SNAM aux entreprises industrielles, celui de la SNAM aux entreprises de distribution et celui des entreprises de distribution au secteur résidentiel.

Les tarifs sont composés d'une part fixe et d'une variable, en fonction de la consommation annuelle moyenne des usagers desservis par chaque entreprise de distribution. Les tarifs pratiqués par les entreprises de distribution pour usage domestique sont déterminés par le biais d'une procédure conventionnelle établie par l'administration publique, le *Metodo*, qui comprend les coûts de chaque entreprise de distribution et assure l'équilibre entre les coûts et le chiffre d'affaires. Outre le prix du gaz, le *Metodo* détermine le coût de distribution standard, composé du coût de gestion -mis à jour annuellement sur la base du niveau de l'inflation et de la productivité- et d'un taux d'investissements effectués par l'entreprise durant les 3 années précédentes.

Le territoire italien est donc divisé en trois zones tarifaires, caractérisées par des conditions opérationnelles et le degré de développement. La différenciation pour les tarifs des résidentiels est effectuée en fonction de l'usage. La tarification du gaz pour usage industriel dérive des accords à portée nationale conclus entre la SNAM et les principales associations et entreprises industrielles (*Cofindustria* -grand patronat- et *Confapi*) : ceux-ci s'appliquent aux utilisateurs industriels raccordés aux réseaux de distribution urbaine, à condition que le volume soit supérieur à 200 000 mètres cubes ; si le volume est inférieur à cette limite, les conditions tarifaires prévues par le *Metodo* sont appliquées.

Vu l'importance croissante de la production d'énergie électrique utilisant le gaz naturel, la SNAM et *Cofindustria* ont signé en 1994 un nouvel accord afin de régler la fourniture de gaz aux centrales électriques. Ce sont des contrats à long terme (10 à 15 ans) ; le prix y est composé d'une part fixe liée à l'engagement contractuel et d'une part proportionnelle mise à jour mensuellement (sur la base des cotations internationales du gasoil, de l'huile combustible dense à basse teneur en soufre et d'un panier de bruts). Le contrat prévoit également une clause de *take-or-pay*, concernant 50% du volume objet du contrat.

3.3. Perspectives sectorielles

La demande interne de gaz naturel en Italie devrait augmenter dans les 10-15 prochaines années à des niveaux nettement supérieurs à la moyenne européenne. La part du gaz naturel devrait passer des 27% actuels à 34% en l'an 2010. La croissance globale du secteur thermoélectrique devrait augmenter de 60% par rapport à nos jours et l'expansion de l'auto-production d'énergie électrique est évaluée à près de 250%.

4. Les chemins de fer

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le réseau de chemins de fer italien commence à prendre forme en 1846, avec l'unification du pays et le plan d'ensemble de Cavour. En 1905, les trois principales sociétés ferroviaires sont nationalisées, sous le nom de *Ferrovie dello Stato*. Aujourd'hui, le réseau appartient à l'Etat et comporte 16 000 km de voies ferrées. Cependant quelques lignes, dont l'importance varie de 50 à 500 km, étaient restées privées depuis la création des FS en 1905 : la plupart ont été reprises par l'Etat et concédées à des compagnies privées, telles que la *Ferrovie-Nord-Milano* (FNM), en Lombardie.

Jusqu'en 1986, une des directions générales du Ministère des Transports, *l'Ente Ferrovie*, gère la plus grande partie des *Ferrovie dello Stato* (FS), dont les salariés ont un statut de fonctionnaire. Néanmoins, le pouvoir politique a largement favorisé le développement de la route depuis 1945 et le réseau de chemins de fer est insuffisant. Par conséquent¹¹, l'endettement est très élevé, les deux-tiers des lignes sont déficitaires, les recettes ne représentent que 20% des dépenses.

La première réforme de 1985 vise une modernisation du réseau et une amélioration des résultats financiers des FS. Ainsi, la loi n°210 du 17 mai 1985 transforme les FS en entreprises publiques économiques, auxquelles le patrimoine ferroviaire est entièrement transmis. Les FS sont désormais sous la tutelle du gouvernement et non plus du Ministère des Transport. Le président des FS est nommé par le président du Conseil des Ministres. Dès lors, l'entreprise est réorganisée en départements autonomes, où les tâches et le budget sont déterminés de manière précise. L'Etat éponge les dettes : en contrepartie, les FS s'engagent à instaurer un plan d'entreprise et prévoient la perte du statut de fonctionnaire et des compressions d'effectifs à raison de 29 000 cheminots avant 1990.

Les conséquences de cette première restructuration ont été positives pour les voyageurs, qui ont pu constater une amélioration du fonctionnement du réseau. Ainsi, le trafic passager a augmenté de 14.7% entre 1980 et 1993, tandis que le trafic fret a progressé de 9% entre 1989 et 1993. Dans les deux cas, les évolutions ont été supérieures aux moyennes européennes. Néanmoins, les besoins de financement afin de poursuivre l'effort de modernisation restent considérables, d'accroître le trafic des voyageurs et de marchandises et de réaliser les installations nécessaires pour les trains à grandes vitesses.

¹¹ « Les relations entre les régulateurs et les opérateurs de services en réseaux » - Etude réalisée par Michel Le Duc Consultants sur l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni sur les réseaux aériens, routiers, ferrés, de l'eau et de l'assainissement, en juillet 1994, pour la Direction des Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipeement, du Transport et du Tourisme

Ainsi, par une décision du Comité Interministériel de Planification Economique (CIPE) du 12 août 1992, les FS sont transformées, dès le 1er janvier 1993, en une société par actions, dont l'Etat est actionnaire à 100%. Leur organisation s'en trouve à nouveau modifiée : le conseil d'administration coiffe la direction générale du holding et les trois directions opérationnelles distinctes, telles que le préconisent les directives européennes. Celles-ci sont responsables de leur équilibre budgétaire et disposent d'une autonomie budgétaire. Ce sont :

- *l'Area Rete* gère l'infrastructure et est divisée en 6 zones territoriales ;
- *l'Area Trasporto* comprend trois divisions fonctionnelles : grandes lignes, banlieurs, marchandises;
- *l'Area Ingegnera* est chargée de la construction de l'infrastructure et du matériel roulant.

De manière à rééquilibrer leurs comptes, les FS ont mené une politique continue depuis 1989 de réduction de leurs effectifs. L'effectif moyen par an des agents employés aux FS a varié de 208 529 en 1989, pour passer à 168 575 en 1992 et s'élève aujourd'hui à 129 000. L'objectif des FS est de le réduire encore à moins de 100 000 employés d'ici 5ans.

Les résultats financiers des FS demeurent pourtant peu satisfaisants. Après une amélioration en 1995, les résultats de 1996 sont évalués à près de 5.6 milliards de francs de pertes. Les FS se montrent de plus en plus enclins à se recentrer sur leur métier de base.

Par ailleurs, des sociétés de droit privé sont constituées pour la gestion du Pendolino, train pendulaire reliant la Suisse et l'Italie et géré par une compagnie privée italo-suisse, le financement de la Grande Vitesse, l'ingénierie de l'infrastructure et des gares. Le développement du réseau de train à grande vitesse, décidée depuis 1991, est une grande priorité des FS. Si la gestion technique du réseau doit rester entre leurs mains, les travaux d'exploitations ont été confiés à la TAV, *Trena Alta Velocita*, société d'économie mixte créée le 19 juillet 1991, dont les FS détiennent 42% du capital.

4.2. Cadre de la régulation

L'Etat reste donc propriétaire du réseau de chemins de fer et délivre des concessions de 70 ans aux FS. Le Conseil d'administration de la compagnie est composé de trois ministres : le Ministre du Trésor, le Ministre des Transports et celui des Finances. Son président est en principe le Ministre des Transports ; il est nommé par le gouvernement et doit répondre de la gestion devant le Parlement.

L'Etat signe un contrat de programme et un contrat de service public avec les FS, tenant compte du Plan Général des Transports (PGT) national. Celui-ci est soumis à la Conférence des Services depuis 1992 et ne peut être approuvé sans l'unanimité des autorités territoriales compétentes.

Les tarifs de marchandises sont fixés par la compagnie, sous réserve de l'accord de l'Etat. Les tarifs voyageurs sont directement fixés par l'Etat. Cependant, si les FS parviennent à démontrer que les tarifs établis sont insuffisants, l'Etat peut être amené à payer la différence.

Conformément à une loi sur l'environnement, les FS sont tenus de réaliser une étude d'impact, la VIA, *Valutazione dell'impatto ambientale*. La procédure permet de déterminer les conséquences sur l'environnement au niveau national et régional. Ses résultats doivent être soumis aux habitants et ses observations transmises au Ministère de l'Environnement et à la Région. Depuis l'instauration de cette procédure, les communes et les régions ont les moyens de peser sur les décisions d'infrastructures.

Point sur la séparation comptable entre l'infrastructure et l'exploitation telle qu'elle a été voulue par la directive européenne.

4.3. Perspectives sectorielles

Les FS souhaitent séparer les lignes rentables, soient 5 000 km pour 80% du trafic et les lignes non-rentables, soient 11 000 km pour un faible trafic. Cette mesure pourrait amener la création d'un réseau commercial, exploité sans l'aide de l'Etat, avec une liberté tarifaire complète, et un réseau « social », doté de subventions d'équilibre et d'obligations de service public. Dans ce dernier cas, les FS pourraient se décharger de ces fonctions sur de petites compagnies régionales. Une première expérience est en cours en Lombardie, où les FS et les FNM ont signé un accord pour la création d'une holding chargée du transport régional. Les FS apportent leur infrastructure au capital de la holding et la compagnie régionale peut exploiter l'ensemble du transport public.

D'autre part, l'objectif¹² affiché des autorités italiennes est la privatisation des FS. Dans un premier temps, la séparation des infrastructures et de l'exploitation des réseaux de chemins de fer a été décidée pour le 1er janvier 1997. A cette fin, une société de transport logistique intégrée a été créée, *Eurolog*, à laquelle participe la société britannique *Rail freight distribution*.

Un important programme d'investissement est envisagé de manière à moderniser le réseau classique et développer le transport combiné. Le nombre des terminaux a déjà été réduit de 1 200 à 600 et 200 doivent encore être supprimés d'ici quelques années. Le parc des wagons de FS est transféré à une nouvelle filiale et les effectifs sont réduits de 25%. Le secteur du fret des FS a été divisé en deux unités : transport classique et transport intermodal. Il est prévu que certaines activités de service soient ouvertes à des sociétés privées.

¹² « Hors de la voie libérale, y a-t-il pour le rail des chances de salut en Europe ? » -Rapport d'information du député Paul Chollet, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 11 décembre 1996

La TAV a reçu une concession de 50 ans pour la construction et l'exploitation des lignes de chemins de fer à grande vitesse. Leur utilisation par les FS fera l'objet du paiement d'une redevance à la TAV, à l'issue des travaux. La commercialisation doit alors être confiée à une nouvelle société, TAVCO.

Ainsi, les choix italiens concernent essentiellement le développement des trains à grande vitesse et des « pendulaires ». Soixante nouvelles rames ETR 500, aptes à une circulation à 300 km/h, ont été commandées pour 1998 au consortium *Trevi*, constitué des groupes *Breda*, *Fiat*, *Ansaldo* et *ABB*. Quant aux rames pendulaires ETR 450 et ETR 460, elles doivent assurer le service mixte à grande vitesse sur les deux types de lignes, nouvelles et classiques.

D'ailleurs, depuis le 29 septembre 1996¹³, des trains à grande vitesse français et italiens desservent les lignes Paris-Turin-Milan et Lyon-Turin-Milan. Les services mis en place permettent pour la première fois de faire circuler des TGV français en Italie et des *Pendolino* italiens en France, pour l'instant dans leur version ETR 450, plus tard dans leur version ETR 500.

5. Les transports aériens

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

5.1.1. Les aéroports

Sur une centaine d'aéroports, trente sont utilisés pour les relations commerciales, quinze ont un trafic relativement important et deux permettent les vols inter continentaux, Rome et Milan. La concentration du trafic est telle que 13 aéroports assurent 90% du trafic commercial. Les principaux aéroports sont par ordre décroissant de trafic et de passagers : *Roma* (quatrième aéroport d'Europe), *Milano-Linate*, *Milano-Malpensa*, *Napoli*, *Venezia*, *Catania*, *Palermo*, *Torino*, *Bologna* et *Cagliari*.

La gestion des aéroports est confiée à des sociétés dépendant des communes et des provinces. Il existe deux grandes exceptions : l'aéroport de *Bologna*, géré par la Chambre de Commerce et celui de *Genova*, géré par le Port de Gênes. La compagnie aérienne *Alitalia* possède quelques participations minoritaires dans certains aéroports : *Genova*, *Torino*, *Napoli*, *Firenze*, *Rimini*.

Le cas de l'aéroport de Rome est aussi particulier. La concession totale de sa gestion est confiée à la compagnie *Aeroporto di Roma*, société par actions, détenue par la Chambre de Commerce de Rome (0.9%) et l'IRI, par l'intermédiaire de ses deux filiales, *Alitalia* (56.1%) et IRI-Techna (branche de BTP de l'IRI-43%).

¹³ Réseaux Actualités-Direction de la Prévision - Ministère de l'Economie et des Finances -septembre 1996

Depuis 1995, conformément à la loi de finances de 1994, l'Etat ne finance plus les investissements des aéroports : désormais, des sociétés autonomes sont en charge de ces investissements.

Dans les aéroports à concession complète, les compagnies possèdent le monopole des services en escale -handling. Par exemple, à Palerme ou Bari, Ilitalia réalise elle-même les activités de handling et la société de gestion les effectue pour les autres compagnies. Les tarifs du handling sont soumis à l'approbation du Ministre des Transports et sont acceptés s'il ne répond pas sous 45 jours.

5.1.2. Les compagnies aériennes

Alitalia-linee Aerei Italiane est la compagnie nationale créée en 1957, de la fusion de LAI, *Linee Aerei Italiane*, avec *Alitalia*. L'IRI en possédait 95% jusqu'en 1985 et 80% aujourd'hui, à la suite d'une privatisation partielle. La compagnie est cotée en bourse. ATI est la filiale d'*Alitalia* chargée du trafic intérieur. Depuis 1989, suite à des difficultés financières, *Alitalia* a limité ses activités sur le plan national et se partage avec ATI la desserte de l'Italie : *Alitalia* couvre le Nord et ATI, dont le siège a été déplacé à Naples par la même occasion, couvre le Sud.

Le groupe *Alitalia* est composé de 28 000 salariés et d'une flotte de 150 avions. La compagnie a conclu des accords avec *United Airlines*, *US Air*, *Iberia*, *Air France*. Des participations dans des compagnies étrangères ont été prises : 35% dans le capital de la compagnie hongroise *Malev*, une participation conjuguée avec *Olivetti* dans la compagnie charter *Eurofly*. L'Etat n'intervient directement pas dans *Alitalia*. La société doit être recapitalisée par l'intermédiaire de l'IRI. Le statut de son personnel est différencié selon les acteurs. Le contrat pour *Alitalia* est de type ad hoc pour le transport aérien. Par contre les sociétés aéroportuaires ont un contrat proche de celui du personnel du sol.

Les autres compagnies italiennes sont surtout : *Air Dolomiti*, *TAS*, *Aliadriatica* et des compagnies charter comme *Air Europe*, *Lauda Air* ou *TEA Italie*.

5.2. Cadre de la régulation

5.2.1. La concession aéroportuaire

A l'exception de l'aéroport de Milan, l'ensemble des aéroports appartient en quasi-totalité à l'Etat. Il peut les gérer directement ou en céder, entièrement ou partiellement, la gestion. Ainsi, les aéroports de Rome et du Nord de l'Italie (Milan, Turin, Gênes, Venise et Bergame), la concession totale est établie par une loi et concerne la gestion des terminaux, des vols et des zones d'accès. Les autres aéroports importants, tels que ceux de Naples, Catane, Bologne, Bari et Pise, sont sous

concession partielle pour la gestion de l'aérogare, tandis que les pistes et l'accueil est assuré par la *Civil Avia*. Enfin, tous les autres aéroports sont entièrement gérés par l'Etat.

La durée des concessions totales est fixée par une loi spéciale et s'élève à 30 ans en règle générale. Dans ce cas, la société encaisse des droits sur l'atterrissage des marchandises et des passagers. La concession partielle peut aller jusqu'à 20 ans. La compagnie concessionnaire perçoit seulement des taxes sur les passagers. La loi de finances de 1994 prévoit la constitution de sociétés pour l'ensemble des aéroports, de manière à gérer la construction, la gestion de l'infrastructure et les services.

5.2.2. Le réseau de navigation aérienne

La Direction de l'Aviation Civile italienne, *Civil Avia* est chargée de :

- contrôler les compagnies aériennes : pilotes, sécurité aérienne et autorisation d'exercice ;
- contrôler la formation des personnels des opérateurs ;
- réaliser la planification aéroportuaire : contrôle des projets et des constructions ; depuis une loi de 1994, l'Etat n'est plus compétent pour intervenir directement dans la gestion des aéroports ;
- contrôler les accès aux aéroports : elle traite les problèmes de partage des couloirs de navigation civils et militaires.

Par ailleurs, l'AAAV-TAS, *Azienda autonoma d'assistenza al volo*, société autonome à capitaux d'Etat créée en 1981 et soumise à la tutelle de Civil Avia, contrôle le trafic et l'organisation des slots. L'organisme est soumis à des objectifs de service public.

5.3. Perspectives sectorielles

Alitalia est favorable à la libéralisation des services en escale : aujourd'hui, la compagnie paie plus de frais d'escale qu'elle n'en perçoit pour son activité de handling.

Concurrence et régulation des services publics aux PAYS-BAS

1. Les télécommunications

Les perspectives de croissance du secteur des télécommunications hollandais semblent très prometteuses : des estimations font état d'une croissance des services de télécommunications de 13% annuelle en moyenne dans les deux années à venir. Par ailleurs, les Pays-Bas sont devenus la tête de pont des entreprises américaines, canadiennes et même britanniques en Europe : AT&T et *British Telecom* y ont établi leurs activités en priorité, avant de s'implanter sur le reste du continent.

1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Evolution du marché néerlandais des services de télécommunications

	1993	1994	1995	1996	1997
Valeur du marché des services de téléphonie fixe (millions /écus)	3 599	3 840	4 108	4 437	4 792
Valeur du marché des services de téléphonie mobile (millions /écus)	210	264	386	598	796
Valeur du marché des services de communications de données et de lignes louées (millions/écus)	581	633	703	803	957
Total en millions d'écus	4 844	5 250	5 788	6 547	7 430
Croissance annuelle du total (%)		8,4	10,2	13,1	13,5

Source¹ : *European Information Technology Observatory, EITO, 1996*

¹ Les Télécommunications aux Pays-Bas - Note du PEE de La Haye -Septembre 1996

*La téléphonie fixe

Filiale de KPN, société royale des PTT néerlandaises, *PTT Telecom* est le principal opérateur de services de téléphonie locale. Partiellement privatisée en juin 1993, la compagnie restait alors, à hauteur de 70% de son capital, sous le contrôle de l'Etat. Une seconde tranche a été cédée à l'automne 1995, ce qui ramène à moins de 50% le contrôle de l'Etat sur *PTT Telecom*. Du moins pour les communications nationales, il est en situation de monopole et bénéficie d'une concession exclusive jusqu'au 1er juillet 1997. A partir de cette date, des licences nationales ou régionales seront accordées à de nouvelles compagnies de téléphonie : celles-ci pourront dès lors opérer sur leur propre infrastructure.

Près de la moitié du chiffre d'affaires de *PTT Telecom* en 1995 est affecté aux services nationaux de téléphonie. Ce chiffre n'a cessé d'augmenter depuis 1991, avec une moyenne de 7,7 % par an. Par contre, les services internationaux de téléphonie ne représentent en 1995 que 18 % du chiffre d'affaires de la compagnie, en raison de l'introduction de concurrents tels que *Global One* ou *Concert* sur le marché et de la baisse des tarifs en résultant.

De plus en plus de sociétés décident de se regrouper de manière à diminuer leur poste de charges de télécommunications. En février 1995, la société *Telegrootgebruik* BV est créée par une centaine de grandes entreprises : celle-ci est chargée de grouper la demande de services des partenaires auprès de *PTT Telecom* ; elle leur a permis de réaliser 8% d'économies en moyenne, notamment sur les services de téléphonie locale.

Le même type de démarche a amené la création de l'association des utilisateurs européens de réseaux privés virtuels (EWA) ; celle-ci regroupe 40 multinationales, dont la *Royal Dutch Shell*, et utilise les services de la compagnie *Unisource* pour ses services de réseaux virtuels de voix.

*La téléphonie mobile

Le secteur de la téléphonie cellulaire fait l'objet d'une progression importante, avec une croissance moyenne par an de l'ordre de 50% depuis 1995.

Sur le marché des télécommunications mobiles, *PTT Telecom* est également l'opérateur dominant. La part de ce type de services dans le chiffre d'affaires de la compagnie est de l'ordre de 13,5% en 1995, bien au-delà du niveau de 1991 où elle ne représentait que 5,5% du CA. Trois réseaux mobiles de téléphonie sont exploités : deux réseaux analogiques et un réseau numérique (GSM). Le réseau *Greenpoint* sert à l'exploitation d'un service intermédiaire équivalent hollandais du Bi-bop de France Telecom, le *Greenhopper*. Par ailleurs, *PTT Telecom* propose deux types de services de radiomessagerie : boîtes vocales (*Semavoice*) et messages alphanumériques

(Semagram). L'opérateur utilise le réseau ERMES depuis 1995, sur la base de la norme européenne, pour ses services à valeur ajoutée.

Cependant, *PTT Telecom* n'est plus en situation monopolistique depuis l'amendement à la loi néerlandaise des télécommunications de 1994 et le lancement d'un second réseau (GSM) aux Pays-Bas depuis octobre 1995. *Libertel*, créé en octobre 1995 et détenu par la banque néerlandaise ING à hauteur de 52 % et par l'opérateur britannique *Vodafone* (35%), exploite un réseau de téléphonie mobile GSM. Le second concurrent est le consortium *Callmax*, constitué du canadien *Telesysteme* et de *Deutsche Telecom Mobil (DeTeMobil)*. Licencié en 1996, le nouvel opérateur est chargé de l'exploitation du second réseau de radio-messagerie ERMES, à couverture nationale et européenne.

Les services de communications de données

Les services de communications de données mobiles sont exploités par l'intermédiaire de trois réseaux : le réseau Traxys, plus connu sous le nom de *Nationaal Bundel Net*, est utilisé par *PTT Telecom* depuis 1991, selon la technique du *trunking* et offre aux entreprises la possibilité de bâtir de véritables réseaux privés virtuels ; le réseau Mobitex, de la société *RAM Mobile Data Nederland* depuis 1994, propose la technique du *roaming* à ses abonnés ; *PTT Telecom* et *Libertel* proposent des services de télécopie et de transmission de données via leur réseau GSM à leurs abonnés. Ce marché reste néanmoins peu développé par rapport au marché des services de communications mobiles.

Les services de communications de voix et de données par satellite ont été exclus du champ de la concession de *PTT Telecom* depuis 1993. Il reste toutefois l'opérateur principal du marché. La compagnie est signataire des organisations internationales *Intelsat* (dont elle détient 1,42 %), *Immarsat* (3,91%) et *Eutelsat* (7,43%). Par ailleurs, *Unisource Satellite Services*, filiale d'*Unisource*, sous-traite aux Pays-Bas la plupart des services de communication de données des clients de *PTT Telecom*. Depuis 1996, cette filiale est intégrée aux activités d'*Uniworld*, joint-venture d'*Unisource* (60%) et AT&T (40%).

Les services de communication de données proposés essentiellement par *PTT Telecom*, via le réseau fixe s'opèrent par le biais de lignes louées ou par le réseau de commutation de paquet, *Datanet 1*, pour les services de télécopie ou de télétexte. Les services de lignes louées sont imposés par l'Etat néerlandais, qui contrôle également ses tarifs selon le coût réel de l'infrastructure. En 1996, des réductions ont été imposées sur les prix des lignes louées analogiques (-20%) et le prix des lignes louées numériques (-30%). Ce type de services devrait connaître un développement important du fait de l'arrivée de nouveaux opérateurs sur le marché : le consortium des compagnies de chemins de fer *Hennes Europe Railtel*, le cablo-opérateur néerlandais *Casema*, ainsi que le groupement de MCI, BT et leur partenaire hollandais NS.

Quant aux services à valeur ajoutée, les principaux acteurs sont *Unisource Business Nederland*, filiale d'*Unisource* regroupant les services offerts aux clients de *PTT Telecom*, IBM, *Infonet* via *Infonet Nederland* (détenue à 100% par *PTT Telecom*), BT et *Global One*. Le marché de transfert de fonds par voie électronique est dominé par un consortium de banques néerlandaises, *Beanet*. D'autre part, l'accès au réseau Internet est dominé par *NL Net*, appartenant au consortium *EU Net*, qui regroupe les fournisseurs d'accès à Internet dans 28 pays.

Le marché néerlandais des communications de données et de lignes louées a progressé de 11% en moyenne depuis 1993, grâce à une croissance rapide du nombre de lignes louées et de type RNIS (de 4 000 lignes en 1993 à 104 000 lignes en 1996).

Tableau récapitulatif

Services et infrastructures	Situation monopolistique	Date de libéralisation
Infrastructures fixes de télécommunications	Non	1er juillet 1996
Services de téléphonie vocale	Oui	1er juillet 1997
Services de communications de données	Non	1993
Infrastructures et services de télécommunications par satellite	Non	1994
Infrastructures et services de téléphonie mobile	Non	1994

Source² : Ministère des Transports, en charge des Télécommunications

1.2. Cadre de la régulation

Le secteur des télécommunications est régi par la loi WTV, *Wet op de Telecommunicatie Voorzieningen* de 1988, modifiée par les décrets du 27 janvier 1993 et du 18 novembre 1994 et complétée par la directive européenne 96/19/CE, en date du 13 mars 1996.

² Les Télécommunications aux Pays-Bas - Note du PEE de La Haye -Septembre 1996

1.2.2. Les autorités de régulation

Le Ministère des Transports, *Ministerie van Verkeer en Waterstaat*, par l'intermédiaire de la Direction Générale des Postes et des Télécommunications, *Hoofddirectie Telecommunicatie en Post* (HDTTP) est chargé de définir la politique générale en matière de télécommunications et de vérifier son application. Depuis le 15 avril 1996, la sous-direction « Contrôle des Services et des Réseaux », *Toezicht Netwerk Diensten* (TND) est tout particulièrement chargée de contrôler les conditions d'accès au marché : licences, numérotation et interconnexion.

Le Ministère est assisté de plusieurs instances consultatives :

- la CAPT, *Commissie van Advies inzake Post en Telecommunicatie*, conseiller en matière de politique. Elle propose de nouveaux textes de lois ;
- le TACT, *Tijdelijke Advies Toezicht Telecommunicatie en Post*, conseiller consultatif temporaire. Il préfigure un organisme de régulation indépendant ;
- l'Organe consultatif des Télécommunications, chargé de veiller à l'application des objectifs de l'opérateur en situation monopolistique ; la composition de cet organe permet la représentation des consommateurs et de tous les domaines d'activité qui ont des intérêts dans les services confiés par l'Etat à *PTT Telecom*.

Un organisme de régulation indépendant devrait être créé avant le 1er juillet 1997. Celui-ci devrait être composé de trois membres, choisi par le Ministre des Transport pour une durée de 4 ans et non révocables. Le personnel de ce nouvel organisme serait composé d'employés de l'actuelle TND. Il sera chargé de contrôler les activités du TND, d'assurer l'exercice de la libre concurrence et du libre accès au marché.

1.2.2. Le régime des licences et autorisations

*Les infrastructures

Toutes les infrastructures utilisées pour la fourniture au public de services de téléphonie fixe sont des réseaux publics en situation monopolistique : ils comprennent le réseau téléphonique commuté et les réseaux numériques (RNIS). *PTT Telecom* possède une concession exclusive pour l'installation, la maintenance et l'exploitation de l'infrastructure. En contrepartie, l'opérateur doit s'assurer de la qualité et l'efficacité du réseau. Il est également responsable de tout dysfonctionnement de l'infrastructure et de l'exécution de service. En fonction des objectifs qui lui sont assignés dans la loi ; *PTT Telecom* doit rendre compte au Ministère des Transports et des Voies d'eau, chargé des Télécommunications, de l'entretien, de l'exploitation et des avancées du réseau : ceci donne lieu à la production d'un rapport annuel, indépendant des rapports liés aux autres licences de l'opérateur et soumis à un audit externe.

Depuis le 1er septembre 1994, l'exploitation des infrastructures alternatives est libéralisée. A côté de *PTT Telecom*, le nouveau licencié est le consortium *Libertel*, amené à développer et exploiter un nouveau réseau GSM aux Pays-Bas. L'obtention d'une licence d'infrastructure auprès du ministre est également valable pour l'exploitation de tous les services moiles existants (voix et communications de données). L'attribution d'une licence d'infrastructure est suivie de l'allocation d'une certaine plage de fréquence, en fonction de la norme utilisée. Conformément à l'article 5 de la WTV, ce type de licences ne peut être cédé à des tiers : des suspensions de licences peuvent découler du non-respect de cette règle. Le titulaire de la licence doit rendre compte de la mise en oeuvre des objectifs fixés par l'Etat (taux de couverture du réseau, respect des échéances et des tarifs plafonds fixés, niveau de service...). Il a également le devoir de s'interconnecter à tout autre opérateur qui lui en fait la demande.

S'agissant des réseaux indépendants, toute structure possédant un réseau privé est habilitée à louer à d'autres exploitants la partie de transmission non utilisée, à condition qu'elle n'appartienne pas à l'infrastructure publique. Les articles 21 et 23 de la WTV autorisent les possesseurs de réseaux de télévision câblée ou de réseaux d'entreprise à y gérer tous les services de télécommunications libéralisés ou à louer leurs réseaux à des tiers. Toutefois, l'autorisation d'offrir tous les serices libéralisés sur des infrastructures alternatives ne donne pas le droit de passage sur des terrains privés ou public, ni le droit d'interconnexion au réseau des titulaires d'une licence. Conformément à la directive européenne du 13 mars 1996, l'interconnexion doit être négociée avec l'opérateur.

*Les services de télécommunications fournis au public

PTT Telecom est titulaire d'une concession exclusive pour le transport d'informations entre deux points de connexion du réseau et les services de base, c'est-à-dire les services de téléphonie publique sur l'infrastructure fixe, les services de communications mobiles marines, le télégraphe et le télex. L'opérateur doit être en mesure de fournir ces services à toute personne résidant aux Pays-Bas à des conditions identiques. A ce titre, il est responsable de la qualité du service, de l'ajustement des tarifs et du secret des télécommunications. *PTT Telecom* est également chargé de fournir des lignes louée, qui pourront être interconnectées ou couplées par l'utilisateur au réseau téléphonique communauté. Des tiers sont habilités à utiliser ces réseaux, excepté pour les services de télex ou de téléphonie vocale via le réseau téléphonique communauté. Les Directives du 27 janvier 1993 et du 18 novembre 1994 permettent à des groupes fermés d'utilisateurs de développer des services de téléphonie vocale sur ces lignes, à condition qu'ils disposent d'un point de connexion au réseau.

En cas de contentieux opposant *PTT Telecom* ou toute autre entreprise licenciée et les utilisateurs de leurs services, une commission est amenée à statuer, notamment sur les plaintes déposées par les unions de consommateurs.

L'obtention d'autorisations pour gérer des services libéralisés n'est pas limité, à condition que la sécurité et l'intégrité de l'Etat soient préservés par l'opérateur. Le titulaire d'une autorisation peut fournir des services de télécommunications entre deux points d'interconnexion au réseau. Il a donc le droit de se connecter au réseau de *PTT Telecom*, à condition de préserver sa qualité et son intégrité, moyennant un tarif et des spécifications techniques préétablies. Le titulaire de l'autorisation peut donc développer ses propres services et sa propre infrastructure, en accord avec *PTT Telecom* et le Ministre. Toutefois, *PTT Telecom* reste responsable devant le Ministre.

*Les équipements terminaux

Ceux-ci ne sont plus soumis au monopole depuis 1989 et sont fournis librement. Destinés à être connectés au réseau public, leur conformité doit être préalablement évaluée. Les certificats d'agrément sont fournis par le Ministère des Transports, par l'intermédiaire de la division *Teschnische Ontwikkelingen* (TO), chargée des développements techniques.

1.2.3. L'allocation des fréquences

L'article 13 de la WTV se conforme aux textes internationaux ratifiés par l'Etat néerlandais. L'Union Internationale des Télécommunications (UIT) définit les normes et l'obtention des plages de fréquences. L'Etat néerlandais se charge alors de décider, avec le conseil de la RDR, *Rijksdienst voor Radiocommunicatie*, l'agence nationale des fréquences, quelles entreprises ou organisations seront chargées de l'exploitation des fréquences, pour chaque plage destinée à un service particulier. Le plan officiel des fréquences est publié tous les deux ans et regroupe l'ensemble de ces décisions : il s'agit du NFVP, *Nationaal Frequentieverlingsplan*.

Ainsi, le Ministère des Transports est responsable de la gestion générale du plan de fréquences. Il dispose de plages de fréquences disponibles pour tout nouvel opérateur désireux de développer un réseau analogique ou numérique, équivalent au réseau Greenpoint de PTT Telecom. D'autre part, PTT Telecom est responsable des plages de fréquences qui lui ont été allouées par la loi, de manière à assurer la mise en place, la maintenance et l'exploitation du réseau téléphonique.

1.2.4. La fixation des tarifs

Les tarifs des services de PTT Telecom sont contrôlés par le Ministère des Transports, chargé des télécommunications. La méthode retenue est l'établissement d'un panier de services de base, regroupant par exemple la téléphonie vocale ou les annuaires, dont le prix est indexé sur l'indice des prix à la consommation. Son évolution ne peut donc excéder l'inflation.

PTT Telecom pratique des tarifs bien en-deçà des plafonds fixés par le Ministère : la marge d'augmentation potentielle des tarifs est estimée à plus de 60%, tandis que ses abonnements se sont maintenus au même niveau depuis 1992. Quant aux tarifs des communications internationales, la concurrence a entraîné une diminution sensible.

1.3. Perspectives sectorielles

Les perspectives de croissance du secteur des télécommunications, estimées à plus de 13% pour 1997, attirent les investisseurs néerlandais et étrangers sur quelques grands projets.

*L'attribution de nouvelles licences pour les services de téléphonie fixe

La loi intérimaire sur les Télécommunications établit que deux licences doivent être accordées pour des infrastructures nationales fixes, en plus de celle de *PTT Telecom*. Les demandes de licences ont été déposées auprès du TND, *Toezicht Netwerken en Diensten*, avant le 20 janvier 1997. Leur examen doit durer jusqu'au 14 avril 1997, date à laquelle le ministre jugera si la procédure d'octroi des licences doit ou non se poursuivre. Les nouveaux licenciés auront le droit et l'obligation de l'interconnexion aux réseaux des autres opérateurs, le droit de passage sur les terrains publics ou privés et l'accès aux ressources rares (fréquences et numéros). Conformément à la directive communautaire sur la « fourniture de réseaux ouverts » (ONP, Open Network Provision), les licenciés devront publier un catalogue de leurs tarifs d'interconnexion et respecter le principe de l'orientation des tarifs vers les coûts.

Les candidats

NS-Telecom, filiale de la compagnie des chemins de fer néerlandaise, est alliée à *British Telecom*, au sein d'une société commune. La mise en place et l'exploitation d'une infrastructure fixe de télécommunications seraient assurées par NS, tandis que BT, forte de son alliance avec MCI, serait chargée de l'interconnexion vers l'étranger. Adjacent aux voies de chemin de fer, le réseau de *NS-Telecom* est presque entièrement réalisé en fibres optiques et assure une couverture nationale. Actuellement utilisé à des fins internes, il devrait donner lieu à une exploitation commerciale.

EnerTel est un consortium regroupant huit sociétés de cablo-opérateurs, filiales de compagnies de distribution d'énergie, *Casema*, détenue à 77% par *KPN-Kabel* et *EZH*, producteur d'énergie non-cablo-opérateur. Il est associé au canadien *Northern Telecom (Nortel)*, pour la fourniture d'une partie des infrastructures et des installations de télécommunications du consortium. Le réseau des cablo-opérateurs est très dense dans les zones urbaines et touche 70% des 5,6 millions de foyers néerlandais abonnés au câble, ce qui constitue un avantage important sur NS et BT.

Le troisième candidat est *Global One*, un consortium détenu à 33% par France Telecom, à 33% par *Deutsche Telekom* et 33% par *Sprint*, troisième opérateur américain sur le marché des communications longue distance. Ne possédant pas d'infrastructure propre aux pays-Bas, *Global One* envisage d'exploiter l'infrastructure existante et déjà très dense, avant de développer à terme son propre réseau.

Composition du consortium Enertel

	% dans le capital	Secteur d'activité	Zone d'activité
Casema	12,5	Cablo-opérateur	La Haye et Utrecht
Eneco	12,5	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Rotterdam
ENW	12,5	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Amsterdam
Nuon	9,38	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Nord des Pays-Bas (Frise)
Edon	9,38	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Nord et Est des Pays-Bas
Mega Limburg	6,25	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Limbourg (Maastricht)
Delta	6,25	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Zélande
Pnem	6,25	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Brabant
Remu	6,25	Distribution d'énergie et cablo-opérateur	Utrecht et Hilversum
EZH	6,25	Production d'énergie	

Source³ : *Enertel*, 1996

*Le développement de réseaux alternatifs

En juillet 1996, la société américaine MFS a reçu une autorisation nationale pour mettre en place et exploiter un réseau de télécommunications. Celle-ci n'est pas une licence car elle ne donne pas les droits de passage sur les terrains publics et privés, ainsi que les droits d'interconnexion. Les services à très forte valeur ajoutée proposés (communications de voix et de données des entreprises, notamment des marchés financiers) sont destinées à des groupes fermés d'utilisateurs, sur des réseaux sécurisés à très haut débit.

³ Les Télécommunications aux Pays-BAs - Note du PEE de La Haye - Septembre 1996

Par ailleurs, le consortium *Hermes Europe Railtel (Hitrail)*, regroupant 11 compagnies européennes de chemins de fer et créé en 1990, a pour objectif de devenir un «opérateur d'opérateurs » : son activité serait la fourniture d'accès aux réseaux de ses membres, aux sociétés qui exploitent des services de télécommunications internationaux. Aux Pays-Bas, Hitrail compte opérer sur le réseau en fibres optiques de NS, membre du consortium.

*La téléphonie mobile

Le taux de pénétration du le marché des téléphones mobiles est évalué à plus de 10% à la fin de 1997. Le taux de croissance du marché pourrait atteindre 24% par an jusqu'en l'an 2000.

Tableau récapitulatif de l'attribution des licences

	Licence GSM	Licence DCS-1800	Licence ERMES (radio-messagerie)
Nombre de licences	2 licenciés : -PTT Telecom -Libertel	Une seule licence doit être accordée	2 licenciés : -PTT Telecom -CallMax BV, filiale de Telesysteme (Canada) et Deutsche Telekom Mobil (DeTeMobil)
Durée des licences	15 ans	15 ans	10 ans
Organisme chargé de leur distribution		La sous-direction des services et réseaux (TND) du Ministère des Transports	La sous-direction des services et réseaux (TND) du Ministère des Transports
Date de l'attribution***		Fin 1996	Août 1996

Source⁴ : Ministère néerlandais des Transports, chargé des Télécommunications

La libéralisation de la téléphonie vocale et de télex est prévue pour le 1er juillet 1997. Dès lors, l'obtention d'une licence nationale ou régionale d'infrastructure pour le réseau fixe tient lieu de licence pour opérer dans le secteur des services.

⁴ Les Télécommunications aux Pays-BAS - Note du PEE de La Haye -Septembre 1996

2. Les Postes

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Au 1er janvier 1989, l'Administration des Postes et Télécommunications est prise en charge par KPN, *Koninklijke PTT Nederland Bvp*, société royale des PTT néerlandaises⁵, société anonyme de droit privé, avec quatre filiales dont *PTT Post*, pour les services postaux. L'Etat est à cette date l'actionnaire unique de l'opérateur postal. La compagnie est organisée en sept divisions indépendantes constituant des centres de profits. Trois de ces divisions distribuent les lettres, les imprimés et les colis, tandis que les quatre autres s'occupent du courrier international, du courrier rapide, de la logistique d'entreprise et de la philatélie.

PTT Post est soumise à des obligations de service universel, définies par une série de textes législatifs et réglementaires, en vigueur depuis janvier 1989 : la loi sur la poste, *Besluit Postzendingen*, *Besluit minimumtarieven koeriersdiensten*, *Besluit Brievenbussen* (sur la réglementation des points de distribution des plis postaux), *Machtigingswet Koninklijke PTT Pays-Bas NV* et les règlements généraux sur les services postaux.

KPN a le droit exclusif de transporter contre paiement les lettres dont le poids n'excède pas 500g, d'installer des boîtes aux lettres le long des voies publiques et d'émettre des timbres-postes. Les exceptions à ces droits exclusifs sont mentionnées dans la loi sur la poste et prévoient les possibilités pour d'autres parties d'offrir des services de courrier express et des services d'auto-prestation.

PTT Post BV doit transporter pour quiconque en quelque point du pays, contre paiement, des lettres et autres envois d'un poids maximum de 10kg. Elle est chargée d'assurer ces services à l'intérieur des Pays-Bas, à destination et en provenance des Antilles néerlandaises et Aruba, ainsi qu'à destination et en provenance des pays étrangers. Elle est obligée de maintenir un nombre donné de bureaux de poste, de points de collecte et de distribution. Une joint-venture 50/50 entre *PTT Post* et *Post Bank*, filiale de *JNG Bank*, est chargée de la gestion du réseau de bureaux de poste des Pays-Bas.

⁵ Les réseaux de services publics dans le monde - Rapport présidé par Michel Walrave - Commissariat Général du Plan - 1995

2.2. Cadre de la régulation

La compagnie ne reçoit ni subventions, ni exonérations d'impôts, ni des prêts gratuits. Elle n'a pas non plus d'obligations vis-à-vis de l'Etat.

L'autorité de régulation des postes néerlandaises est le Département des Télécommunications et de la Poste du Ministère des Transports, des Travaux Publics et de la Gestion des Eaux. Depuis le 1er avril 1995, ce département dispose d'une nouvelle direction, la *Directie Toezicht Netwerken en Diensten*⁶, chargée de la surveillance des réseaux et des services. Celle-ci est notamment chargée de contrôler l'application de la loi sur la poste. Il est prévu que cet organisme devienne à terme un organe indépendant. Les missions de cette autorité de régulation des Opostes sont les suivantes :

- développer la politique postale, nationale et internationale ;
- surveiller l'application de la loi sur les postes, entrée en vigueur en janvier 1989 et précisant les obligations de service universel et l'application des droits exclusifs ;
- représenter les Pays-Bas dans les organisations internationales traitant de la politique des postes ;
- promouvoir les intérêts de l'industrie des Pays-Bas sur les marchés postaux étrangers ;
- protéger les intérêts de l'Etat en tant qu'actionnaire de l'opérateur public postal.

L'opérateur public KPN doit soumettre trois rapports au Ministre des Transports :

- un rapport annuel décrivant dans quelle mesure les dispositions de la loi sur la poste ont été respectées ;
- un rapport semestriel, mis à jour annuellement, comprenant un plan stratégique à long terme (5ans) pour le service postal ;
- un rapport annuel sur les bénéfices et les résultats financiers des services de la compagnie liées à des obligations de service universel ;
- un rapport d'un auditeur externe à KPN, affirmant que les rapports précédents sont conformes.

Un organe consultatif des PTT a été créé en 1989, où sont représentés les utilisateurs des services postaux et le conseil des directeurs de l'opérateur public KPN. Il doit se réunir deux fois par an au moins et discute des problèmes relatifs aux obligations du service universel de KPN. En cas de litige concernant l'application et l'interprétation des conditions générales de vente, KPN doit réunir un comité pour les litiges, à l'intention des particuliers et des petites entreprises.

⁶ Les réglementations des services postaux en Europe - Etude du CERP réalisée par Marie-José Filippini (France), Peter de Leeuw (Pays-Bas) et Cliff Wilkes (Royaume-Uni) - septembre 1996

Le système tarifaire

KPN doit appliquer des tarifs et des conditions de services uniformes sur l'ensemble du territoire néerlandais. Toutefois, l'entreprise est autorisée à consentir des réductions tarifaires selon certains critères tels que le nombre, la faisabilité, le lieu et la méthode d'expédition et de distribution des envois. Des possibilités de réduction sont possibles également sur les tarifs publics pour les utilisateurs importants du service postal.

La compagnie est soumise à un contrôle de ses tarifs de manière à protéger l'utilisateur de hausses excessives. Des limites globales sont fixées pour encadrer la tarification de l'opérateur. Toutefois, celui-ci reste relativement autonome dans ses choix de prix. Ainsi, le système de contrôle de prix s'applique à deux « paniers » d'envois postaux : un « panier total » et un « panier de petits utilisateurs ».

Le « panier total » est composé d'envois postaux du régime intérieur, jusqu'à 10 kg, expédiés par des particuliers ou des entreprises. Il comprend :

- six catégories d'envois postaux individuels : lettres, imprimés/échantillons/cartes postales/cartes imprimées, colis plus petits que l'ouverture de la boîte aux lettres prescrite, colis plus grands que la boîte aux lettres prescrite, courrier recommandés, envois express EMS (express post) ;
- huit catégories d'envois en nombre : lettres, cartes postales/imprimés/échantillons/cartes imprimées, colis plus petits que l'ouverture de la boîte aux lettres prescrite, colis plus grands que l'ouverture de la boîte aux lettres prescrite, envois-réponses, courriers recommandés, journaux et magazines.

Le « panier des petits utilisateurs » est composé de la portion du « panier total » généré par les particuliers et les petites entreprises, qui utilisent les services postaux exclusivement dans les conditions générales de vente. A l'exception des journaux et magazines, les mêmes catégories d'envois postaux que celles du « panier total » sont incluses dans le « panier des petits utilisateurs ».

Le système de contrôle des prix applique une pondération pour chaque service du « panier total » et du « panier des petits utilisateurs ». Ce facteur est calculé pour chaque service pour l'année de référence (l'année de référence est 1992 jusqu'en 1998 comprise) en divisant le chiffre d'affaires total pour le service par le chiffre d'affaires de tous les services du « panier ». La progression de l'indice des tarifs pondérés, pour le « panier total » et le « panier des petits utilisateurs », ne peut excéder celle de l'indice des salaires des employés du secteur.

Aujourd'hui, KPN dispose d'une marge réglementaire pour augmenter ses tarifs, car elle ne les a pas augmentés jusqu'au maximum autorisé, de 1989 à 1992. A partir de 1er janvier 1993, les indices du « panier » ont de nouveau été établis à 100, tandis que la valeur initiale de l'indice des salaires à la même date a été établie à 106,4.

Par ailleurs, KPN est soumis à une obligation de publication de ses tarifs : l'opérateur doit déterminer les conditions générales de vente de ses services et fournir aux utilisateurs une information satisfaisante dans tous ses points de vente.

2.3. Perspectives sectorielles

Il est à noter que la poste néerlandaise est un des rares exemples en Europe d'entreprise postale systématiquement bénéficiaire, que l'on peut expliquer par la qualité de ses infrastructures de transport et de son organisation (réseau de centres de tri automatisés sur l'ensemble du pays), ainsi que par une politique commerciale agressive, notamment sur les services de courrier international (activités de repostage, théoriquement interdites par les conventions internationales).

3. L'électricité

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

L'organisation de la production d'électricité aux Pays-Bas⁷ a subi de profondes mutations depuis les années 1980. Elle se caractérise aujourd'hui par la combinaison d'une planification nationale et d'incitations à la concurrence. Les autorités publiques néerlandaises cherchent à concilier deux orientations : la poursuite de la libéralisation du marché et le maintien du caractère de service public du secteur électrique, première source d'énergie finale aux Pays-Bas.

La production était décentralisée : à l'origine, chaque région était responsable de son propre approvisionnement, par le biais d'une multitude de petites entreprises. Le progrès technique, le besoin d'économies d'échelle et le nombre limité de localisations pour la production industrielle ont rendu nécessaire le développement d'une coopération et d'une planification nationale. La loi sur l'électricité, *Elektriciteitswet*, de 1989, établit les grands axes de la réorganisation du secteur, de manière à optimiser la production d'électricité :

-la séparation de la production et de la distribution permet d'assurer une plus grande transparence des coûts et de la tarification ;

-les économies d'échelle sont recherchées dans le secteur de la production d'électricité : la capacité minimale exigée par la loi s'élève à 2 500 MW pour les compagnies, ce qui ramène leur nombre de 16 à 4. L'exigence d'intégration horizontale de la loi sur l'électricité a provoqué la concentration des opérateurs de distribution électrique. La réorganisation a permis la distribution de gaz, d'électricité et de chaleur par le même fournisseur. L'option est avantageuse pour les consommateurs dans la mesure où elle permet de mieux évaluer les options en matière d'économies d'énergie telles que le chauffage urbain. Ainsi, le nombre des entreprises distributrices d'électricité est tombé à 30, soit environ un tiers du nombre d'origine et près de trois quarts des consommateurs sont aujourd'hui approvisionnés par des entreprises intégrées horizontalement ;

⁷ L'organisation et la production de l'électricité aux Pays-Bas - PEE de La Haye -octobre 1995

-la loi sur l'électricité prévoit plusieurs incitations à la concurrence :

- les entreprises de distribution sont habilitées à acheter leur électricité à un autre producteur néerlandais, si elles estiment que leur approvisionnement est ainsi plus avantageux ;
- les grands consommateurs ont la possibilité de s'approvisionner directement auprès du distributeur de leur choix ;
- tous les consommateurs finals ont en théorie le droit d'importer de l'électricité pour leur usage privé ;
- les consommateurs finals sont autorisés à produire de l'électricité et l'entreprise de distribution locale est tenue d'acheter un éventuel excédent de la capacité locale. La rémunération versée doit être au moins égale à celle convenue dans un contrat-type entre *EnergieNed*, la fédération des entreprises de distribution, et les organisations représentatives des producteurs privés. Celle-ci est calculée en fonction du « coût évité » par la société de distribution, par rapport au prix de marché ;
- si la capacité de transport existe, les propriétaires des câbles électriques ont l'obligation de permettre le transport à des conditions raisonnables.

La demande d'électricité néerlandaise est en majorité couverte par quatre entreprises de production, dont le permis est délivré par le Ministre des Affaires Economiques. La production est coordonnée par la société anonyme SEP, *NV Samenwerkende Electriciteits-Productiebedrijven*. La SEP établit un plan d'équipement tous les deux ans : préparé en collaboration avec les entreprises de production, examiné par la fédération des entreprises de distribution (*EnergieNed*) et approuvé par le Ministre des Affaires Economiques, ce plan évalue l'évolution de la demande et présente ses recommandations pour satisfaire les besoins en électricité des 10 ans à venir. Les entreprises de distribution sont tenues d'appliquer ces recommandations.

La SEP doit également régler l'exploitation courante des unités de production : les unités dont les coûts variables sont les plus faibles, en particulier les coûts du combustible, sont utilisées en premier lieu. Par ailleurs, la SEP possède le monopole de la construction et de l'utilisation des réseaux de voltage supérieurs à 220 kilovolts et s'occupe du transport interconnecté national et de l'importation pour l'approvisionnement public.

Aujourd'hui le bilan de cette réorganisation fait apparaître quelques points positifs :

- les Pays-Bas ont des tarifs relativement uniformes, transparents et peu élevés au niveau international ;
- la séparation de la production et de la distribution, ainsi que l'amélioration des possibilités de production décentralisée ont stimulé le développement de la cogénération.

3.2. Cadre de la régulation

L'objectif des pouvoirs publics néerlandais est de garantir un approvisionnement fiable, non polluant et à un coût peu élevé. Ses outils ont à cette fin : la surveillance de la planification nationale et de la tarification, ainsi que des obligations de fourniture à chaque étape du processus de production-distribution. La séparation comptable entre distribution et production a déjà été effectuée ; les Néerlandais sont même allés plus loin en instituant une séparation des trois segments du secteur : production, transport et distribution.

Un *pool* de production a été constitué, dans la mesure où les quatre entreprises de production décidaient déjà en commun des nouvelles capacités de production à mettre en oeuvre (plan d'équipement) et en supportaient les coûts. En échange de l'électricité qu'elles produisent et fournissent à la SEP, les entreprises obtiennent une rémunération fixée sur une base multicritères (taille, nature des capacités de production...). Le *pool* des coûts totaux de production est constitué de ces rémunérations et des coûts internes de la SEP (transport, importation, coût des combustibles nécessaires à la production...). La SEP fournit alors l'électricité à un tarif national uniforme de base (TNB).

Par ailleurs, les entreprises de production fournissent l'électricité aux entreprises de distribution de leur région à un tarif régional de base (TRB), composé d'un tarif national et d'un supplément pour les coûts externes des entreprises de production qui ne font pas partie du pool. Toutefois, le prix régional ne peut excéder un tarif minimum fixé sur le plan national. Le prix pour le consommateur final intègre le TRB et les coûts de transmission et de distribution, qui peuvent varier selon les régions selon les différences de rentabilité des réseaux. Les tarifs appliqués ne peuvent pas être supérieurs au tarif national pour les différentes catégories de consommateurs. Les gros consommateurs, dont la consommation annuelle dépasse 20 GWh, bénéficient d'un tarif spécial calculé de façon à se rapprocher le plus possible des pays voisins. Le tarif national, le tarif régional maximum et les tarifs maximums aux consommateurs finals, sont fixés annuellement par la SEP, les entreprises productrices et l'EnergieNed. Ils doivent être approuvés par le Ministère des Affaires Economiques.

4. Les chemins de fer

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

4.1.1. La nouvelle organisation des NS

En application de la directive européenne 91/440, le Parlement néerlandais a donné son accord en décembre 1995, pour la mise en autonomie des chemins de fer néerlandais⁸ (NS). Celle-ci

⁸ Réformes et perspectives des chemins de fer néerlandais - PEE de La Haye - février 1996

est effective depuis le 1er janvier 1996. Elle a engendré la scission de la compagnie en trois principales filiales : *NS Reizigers*, pour le transport de voyageurs, *NS Cargo*, pour le transport de marchandises et *NS Railinfrabeheer*, pour la gestion des infrastructures. Les autres divisions des NS font filialisées. L'Etat reste toutefois l'unique actionnaire du holding *Nederlandse Spoorwegen NV*. L'ancienne direction générale a été transformée en directoire, composé de cinq membres et d'un conseil de surveillance de trois membres. Les activités de transport de voyageurs et de marchandises doivent progressivement devenir autonomes, de manière à fonctionner comme des entreprises privées, orientées sur le marché et les résultats.

La première étape de la réorganisation de la compagnie de chemins de fer néerlandaise s'est concrétisée par la création de centres de profit, correspondant aux différents segments de l'activité des NS. Depuis le 1er janvier 1995, ces centres de profit ont été transformés en sociétés anonymes ou SARL, *NV* ou *BV*, autonomes dans leur majorité.

Trois sociétés restent sous la tutelle de l'Etat, épargnées par la concurrence :

- *Railned BV* détermine les capacités des infrastructures et en assure la sécurité, conformément aux règles gouvernementales ;
- *NS Railinfrabeheer BV* gère les infrastructures pour le compte de l'Etat. Il obtient ses financements de l'Etat pour leur construction et leur maintenance, par le biais du fonds *Intrafonds* ;
- *NS Verkeersleiding BV* est responsable de la gestion opérationnelle des capacités d'infrastructures (contrôle du trafic).

Les autres filiales des NS relèvent du secteur privé et doivent être soumises à la concurrence dès 1997 :

- *NS Reizigers* assure l'exploitation des lignes voyageurs. Ses services sont appelés à être rentables, l'Etat n'assurant plus sa contribution que pour les lignes non-rentables, jugées « socialement nécessaires » ;
- *NV Cargo NV* exploite les lignes destinées au transport de marchandises et s'occupe des achats de matériels roulants pour cette activité ;
- *NS Stations BV* assure la gestion des gares et de leurs zones proches, dans l'optique de vendre des produits et services aux consommateurs. La priorité de la compagnie est d'élargir la gamme de produits et d'améliorer l'environnement des gares ;
- *NS Vastgoed BV* gère le patrimoine immobilier des NS et tente d'augmenter son rendement par le développement de projets ;
- *NS Infraservices* s'occupe de la maintenance et de la construction des infrastructures sur la base d'accords avec *NS Railinfrabeheer*, les autres unités du groupe et des sociétés tiers. Cette unité fonctionne depuis 1er juillet 1994 et sera amenée à opérer sur des marchés internes ou externes ;

- *NS Materieel* assure la maintenance du matériel roulant, pour les marchandises et les travailleurs. Elle mène également des activités d'ingénierie et de conseil pour *NS Reizigers* et *NS Cargo*, pour la définition et les procédures d'achat des matériels roulants ;
- *NS Beveiliging Services* fournit des produits et services dans le domaine de la sécurité et de la signalisation ferroviaires ;
- les autres unités -*NS Design* (conception industrielle), *NS Opleiding* (formation), *NS Personeeladministratie* (gestion du personnel) et *NS Technisch Onderzoek* (recherche technique)- sont amenés à fournir leurs services à l'intérieur et à l'extérieur du groupe.

5.1.2. La mise en autonomie des chemins de fer néerlandais

*L'exploitation du réseau de chemins de fer

Le Ministère des Transports doit assurer la responsabilité financière des infrastructures. A cette fin, depuis le 1er janvier 1994, un Fonds pour l'infrastructure, *Intrafonds*, a été mis en place pour suppléer aux financements privés. Il est alimenté par les budgets de l'Etat, des recettes complémentaires issues de l'exploitation du gaz en Mer du Nord et des dividendes issus de la privatisation des sociétés nationales, telles que *PTT-Telecom* ou *NS*. L'infrastructure des chemins de fer seront donc mise à disposition des *NS* gratuitement dans les premiers temps ; au fur et à mesure de l'accroissement de la rentabilité de leurs activités, ceux-ci seront amenés à payer une redevance d'usage. A partir de l'an 2000, l'Etat doit percevoir une somme forfaitaire des *NS* pour l'utilisation des équipements.

La division chargée du transport des voyageurs doit garder, dans une phase transitoire, certaines obligations de qualité de service et d'établissement des tarifs, imposés par la puissance publique. Le Ministère des Transports estime que les restructurations et les gains de productivité ainsi occasionnés permettront de réaliser une activité profitable. Une baisse progressive des subventions d'exploitation de la division « voyageurs » doit résulter de ce processus de libéralisation : évaluées à 350 millions de florins en 1995, elles sont amenées à disparaître entièrement en l'an 2000. Quant au maintien des lignes non-rentables, les *NS* doivent recevoir une contribution annuelle de 80 millions de florins du gouvernement, jusqu'en 1998. Au-delà, l'Etat achètera à la compagnie les services jugés « socialement nécessaires », non-rentables pour *NS*, par le biais de contrats.

Au début du second semestre 1996, les *NS* et le Ministère des Transports ont défini les lignes concernées par la libéralisation, soient 15% du réseau. Les attributions de concessions ne devraient pas avoir lieu avant le second semestre 1998. Les principales zones concernées par ces mesures sont le Nord des Pays-Bas, provinces de *Friesland* et *Groningen*, et le Sud-Est, provinces de *Limburg* et *Gelderland*. Ainsi, le 11 août 1996, l'inauguration d'une liaison⁹ *Amsterdam-Ijmuiden*, sur la côte ouest des Pays-Bas, assurée par la compagnie privée *Lovers Rail*, met fin de facto au monopole des

⁹ Transport ferroviaire : fin du monopole des chemins de fer néerlandais - dépêche AFP - 11 août 1996

NS. Cette première concurrence n'est pas de nature à inquiéter sérieusement les NS : les trains de *Lovers Rail* assurent cette liaison pour les vacanciers qui se rendent sur les plages près d'*Ijmuiden* ; le trafic s'arrête donc en octobre, pour ne reprendre qu'à l'été.

Pour le transport de marchandises, NS Cargo est organisée de manière commerciale. Elle a accédé à la filialisation le 1er janvier 1995 et devrait acquérir une personnalité juridique propre, de manière à faciliter ses accords de coopération avec des tiers et à ouvrir son capital. Elle opère d'ores et déjà 80% de son trafic à l'étranger et anticipe la libéralisation du marché européen. En 1995, le transport total de conteneurs a progressé à Rotterdam de 5%, tandis que celui par fer a progressé de 20% pour la deuxième année consécutive. La part du marché du fer dans le trafic de conteneurs à Rotterdam s'établit à 15% pour 1995, contre 9% en 1992.

*Les réductions d'effectifs

La mise en autonomie des NS, doublée d'une volonté de créer une société commerciale compétitive, entraîne une complète réorganisation de la société. En mars 1993, un premier accord signé entre la Direction des NS et les partenaires sociaux prévoit la suppression de 3 500 emplois, sur une période de 5ans. Ce mouvement a dû se poursuivre en août 1993, suite à des difficultés économiques importantes, par la suppression de 1 300 postes supplémentaires. L'objectif des NS est de réduire à nouveau les effectifs de 28 400 postes en 1996 à un maximum de 23 250 en 1998. Par ailleurs, depuis l'arrêté royal du 8 février 1994, le personnel des NS ne dépend plus de la fonction publique, mais de la convention collective des transports. Depuis le 1er janvier 1994, les fonds de pension (retraite par capitalisation) des employés des chemins de fer sont même devenus indépendants. En contrepartie, les syndicats ont obtenu des hausses de salaires, de 1% au premier avril 1993 et de 0,5% au 1er janvier 1994.

5.2. Perspectives sectorielles

Rail 21 est le programme d'investissements des NS, pour les gares, les infrastructures et les matériels, de 1988 à 2010. L'objectif est de doubler le nombre de kilomètres parcourus en chemins de fer par les voyageurs : 9 milliards de kms parcourus en 1992, 18 milliards en 2005. L'essentiel de ces projets concernent le TGV-Sud et la *Betuwelijn*. Le projet de ligne à grande vitesse entre Amsterdam, Bruxelles et Paris rencontre des difficultés pour le tracé reliant Anvers et Rotterdam. L'investissement pour la réalisation des infrastructures, estimé à plus de six milliards de florins, serait réparti entre le Ministère des Transports, le Fonds Economique et Structurel, des fonds privés et l'Union Européenne. Les premiers TGV *Thalys* empruntent le réseau existant depuis le 2 juin 1996, mais les travaux doivent débuter en 1998, pour s'achever en 2005. La *Betuwelijn* est la ligne reliant Rotterdam à l'Allemagne pour le transport de marchandises et permettrait de renforcer la place du port de Rotterdam, comme plaque tournante face à Hambourg et Anvers. L'investissement serait assuré par les mêmes partenaires à hauteur de 8,233 milliards de florins. Une concession devrait être accordée à un exploitant privé pour un montant de 1,5 milliards de florins à l'Etat. Les travaux pour la

construction de cette nouvelle ligne doivent débiter au printemps 1997 et devraient se terminer en 2005.

Par ailleurs, dès le 1er juillet 1997, les NS seront dotés d'un nouveau président de conseil d'administration : Jan Timmer¹⁰, ancien président de Philips. Son ambition pour les NS est d'obtenir leur cotation en Bourse au début de la nouvelle décennie. A cette fin, la rentabilité de la compagnie doit passer des 3% actuels à plus de 10%. Les NS améliorent déjà leurs performances avec un bénéfice net de 98 millions de florins (soient 297 millions de francs) en 1995, en hausse de plus de 25% par rapport à 1994. Cette hausse semble due aux progrès de la branche « voyageurs » : son résultat d'exploitation s'est monté à 485 millions de florins, soit 1,47 milliards de francs en 1995, en hausse de 34,4 %. Les priorités stratégiques des NS s'établissent comme suit : attirer un plus grand nombre d'usagers, pour augmenter la rentabilité de l'entreprise, en améliorant ses produits et en menant une politique commerciale agressive.

¹⁰ Entretien avec Jan Timmer, futur président du conseil d'administration des NS - Les Echos - 19/20 avril 1996

Concurrence et régulation des services publics :

la position de Bruxelles

voir distinction directive de libéralisation et d'harmonisation

1. Les télécommunications

En réaction aux expériences américaines et japonaises en matière de télécommunications, la Communauté Européenne a pris conscience¹ des handicaps de l'industrie de ses pays-membres : le cloisonnement des marchés nationaux, le développement de systèmes de téléphonie incompatibles entre eux, les retards dans les technologies de l'information, ainsi que l'absence de coopération industrielle à l'échelle communautaire. Dans ce secteur devenu crucial pour le développement économique, une concurrence progressive est instaurée, poussant ses acteurs à la compétitivité internationale, ainsi qu'à un effort de recherche conséquent et coordonné.

Le Livre vert sur le marché commun des services et des équipements de télécommunications, publié par la Commission européenne en 1987 et approuvé par le Conseil des ministres le 30 juin 1988, répond à deux objectifs : obtenir un réseau de télécommunications unifié européen, permettant un contact facile pour ses usagers, et encourager l'offre de services, la plus large possible, à des tarifs les plus bas permis par les innovations technologiques. De manière à construire une concurrence active et une adéquation technique des réseaux, elle propose :

- la libéralisation du marché des terminaux ;
- la séparation entre opérateur et régulateur, au sein même des administrations nationales ;
- la libéralisation des services à valeur ajoutée, hormis la téléphonie vocale publique ;
- la garantie du libre accès à l'infrastructure et la poursuite de sa normalisation ;
- l'application des règles communautaires de concurrence en Europe, afin de prévenir les abus de position dominante des opérateurs historiques dans les domaines ouverts à la concurrence ;
- l'interdiction des subventions croisées entre les activités de télécommunications sous monopole et les activités ouvertes à la concurrence.

Il est à noter que dans un premier temps, la Commission cherche à assurer l'intégrité des réseaux nationaux et l'obtention du service universel du téléphone pour ses usagers. Par conséquent, dans cette première phase de la libéralisation du secteur, la téléphonie vocale fait partie du domaine réservé, tel qu'il est défini dans l'article 90-2 du Traité de Rome².

¹ « La libéralisation des télécommunications en France et dans les pays occidentaux » -Jean-Noël Tronc- Regards sur l'actualité- La documentation Française - sept-oct 1996

² « Les entreprises chargées de la gestion d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait

Les propositions du Livre Vert prennent forme dans l'adoption de deux directives :

- la directive 88/301/CEE du 16 mai 1988 traite de la concurrence sur le marché des terminaux et impose la séparation entre opérateur et régulateur ;
- la directive 90/388/CEE du 28 juin 1990 décide l'ouverture à la concurrence de quelques services de télécommunications tels que les transactions électroniques et abolit les droits exclusifs et spéciaux concédés par les états pour la fourniture de services autres que la téléphonie vocale ; celle-ci est une directive de mise en application des règles de concurrence du traité (article 90-3) ;
- la directive 92/387/CEE du 28 juin 1990, dite directive « ONP-cadre » (*Open Network Provision*), oblige les opérateurs à une transparence comptable, de manière à établir, de manière « non-discriminatoire » et « orientées vers les coûts », les tarifs d'interconnexion aux réseaux ; celle-ci est une directive d'harmonisation, car elle comporte des mesures nécessaires à la réalisation du marché unique. Le texte propose le principe d'ONP, c'est-à-dire de réseau ouvert de télécommunications et constitue un pilier de la politique commune en matière de télécommunications. Il connaît d'ailleurs une succession de directives, pour diverses catégories de services : la directive 92/44/CEE, de juin 1992, dite « ONP-liaisons louées », et la directive 95/562/CEE de décembre 1995, dite « ONP-téléphonie vocale ».

En octobre 1992, la Commission publie un rapport³ sur « la situation du secteur des services de télécommunications » dans la Communauté Européenne. Le constat est déterminant pour les autorités européennes : celui révèle des disparités entre les prix des communications internes et les prix des communications intracommunautaires des Etats-membres ; ces dernières peuvent être entre 2,5 et 6 fois plus élevées que les premières, ce qui est contraire à l'objectif fondamental du traité. Ainsi, le 16 juin 1993, le Conseil décide la libéralisation totale des services de télécommunications, y compris la téléphonie vocale, dès le 1er janvier 1998, sans aborder toutefois celle des infrastructures. Dans cette optique, la directive 94/46/CEE du 13 octobre 1994, induit la libéralisation des communications par satellite.

Par la suite, la question de la libéralisation des infrastructures intervient avec le Livre Vert (Com(94) 440), publié le 25 octobre 1994, pour les télécommunications et les réseaux de télévisions par câble : la Commission y propose la libéralisation complète des télécommunications en Europe, de manière à lever les barrières pour le développement européen des réseaux à haut débit, soient les « autoroutes de l'informations ». Le Conseil suit et adopte le principe d'une libéralisation des infrastructures de télécommunications le 17 novembre 1994, à échéance du 1er janvier 1998. Des délais dérogatoires sont accordées aux pays dont les réseaux sont trop petits (2 ans) et aux pays trop peu développés (5ans).

pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échnages ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté » (article 90, alinéa 2 du traité). La primauté de l'objectif d'unification y est réaffirmé. Des dispositions dérogatoires peuvent être accordées à certains états-membres, à condition qu'elles soient nécessaires à l'accomplissement d'une mission de service public.

³ « Concurrence et services publics dans l'Union Européenne » - Claude Henry - décembre 1996

Un nombre important de textes a été adopté depuis par la Commission Européenne, en préparation de cette échéance. Deux d'entre eux apparaissent essentiels :

- la directive 96/2/CE du 16 janvier 1996 sur les communications mobiles ;
- la directive 96/19/CE du 13 mars 1996, entérinant l'ouverture complète des services et des infrastructures de télécommunications ;

L'avancée de la libéralisation européenne en matière de télécommunications est importante, mais certaines divergences persistent entre les pays-membres au sujet de quelques dispositions : la notion de service universel, le système des licences et l'interconnexion des réseaux.

2. Les Postes

Le Livre Vert de la Commission européenne se prononce pour le maintien du service universel sur certains segments de l'exploitation des services postaux : celle-ci juge nécessaire la pérennité du service universel postal et l'harmonisation de sa qualité. La libéralisation totale du marché n'est donc pas souhaitable et la priorité est donnée à l'établissement d'un secteur « réservé », comprenant des droits spéciaux et exclusifs au prestataire du service universel. Deux types de libéralisation partielle sont étudiés :

- le segment de la distribution, où les rendements d'échelle sont déterminants pour l'activité, serait le seul à ne pas être libéralisé ;
- procéder à une libéralisation par produit, pour des lettres excédant un certain poids ou un certain prix, le publipostage ou des flux transfrontaliers.

Les difficultés résident ici dans la remise en question de la péréquation tarifaire géographique, qui permet d'accéder au même traitement en zone urbaine ou rurale, de même qu'en zone locale ou nationale, ainsi que la péréquation entre clients, quelle que soit la taille ou le niveau de prestation demandé. Une libéralisation totale verrait l'apparition de nouveaux entrants, concentrés sur les niches de marché les plus avantageuses, c'est-à-dire où les coûts de production sont plus faibles que les coûts moyens : une augmentation des prix là où la desserte présente des coûts élevés, comme la distribution rurale, est à craindre. Ce risque met en cause le principe de tarification raisonnable, propre au service universel.

A la suite de l'arrêt Corbeau, les juges de la CJCE ont statué et posé les principes selon lesquels les juridictions nationales devront trancher à l'ouverture de la concurrence de certains services postaux, sous contrainte de la viabilité du service universel.

3. L'électricité

Le principe de subsidiarité reste fort dans ce domaine : la Commission européenne ne recherche qu'à créer un grand marché concurrentiel de l'électricité, dans lequel les échanges entre pays seraient encouragés, les coûts compétitifs et les industriels européens susceptibles de concurrencer également les opérateurs extra-communautaires. Deux textes⁴ mettent en place un « accès négocié au réseau » :

- la directive transit du 30 octobre 1990 prévoit que les transporteurs d'électricité, sur un réseau de haute tension, sont tenus de faciliter leurs échanges avec leurs homologues européens, sous réserve de la sécurité des échanges ;
- une recommandation du Conseil du 27 octobre 1991 sur les structures tarifaires de l'énergie électrique dans la Communauté Européenne induit la transparence des prix de l'électricité payés par les utilisateurs industriels.

Un projet de directive déposé en janvier 1992 comprend trois dispositions :

- la séparation comptable des activités de production, transport et distribution d'électricité ;
- l'élimination des droits exclusifs, en cas de monopole national ou d'intégration totale des activités sur les trois segments ;
- l'introduction de l'accès des tiers au réseau (ATR), moyennant un droit de passage sur le réseau pour les nouveaux entrants.

4. Le gaz

Dans la logique du Traité de Rome et de la même manière que pour l'électricité, la Commission européenne a cherché à faciliter l'approvisionnement en gaz des états-membres et à favoriser les échanges intracommunautaires à moindre coût, par l'introduction de la concurrence. La directive transparence du 29 juin 1990 impose aux opérateurs gaziers l'obligation de publication⁵ des prix payés pour leur fourniture, tous les six mois et à la charge de la Commission.

Des initiatives de la Commission, dans un contexte de forte augmentation de la demande gazière, induisent l'abolition des monopoles nationaux d'importation et d'exportation, ainsi que l'introduction d'un « accès au réseau négocié » pour les gros consommateurs.

⁴ « Les réseaux de services publics dans le monde » - Rapport présidé par Michel Walrave - Commissariat Général du Plan- 1995

⁵ « Les réseaux de services publics dans le monde » - Rapport présidé par Michel Walrave - Commissariat Général du Plan- 1995

5. Les chemins de fer

5.1. Les textes européens de réglementation des chemins de fer

Les premiers règlements sur les chemins de fer datent de 1969. Leur objectif est d'instaurer une gestion transparente des entreprises ferroviaires, par la description des relations financières entre les entreprises de réseaux et l'Etat. En effet, la politique des transports (et non des infrastructures) est inscrite dans le Traité de Rome et appartient au domaine des politiques communes. S'inspirant d'un libéralisme plus ou moins tempéré, ces règles communes sont établies de manière à ce que la libre circulation des biens et personnes soit une réalité, tout en assurant des conditions de sécurité et de qualité à un moindre coût. Le transport ferroviaire transfrontalier s'opère alors en Europe sur une base contractuelle entre réseaux. A partir de 1991, avec la directive européenne 91/440, une forme de pénétration des transporteurs est permise. Ce début de libéralisation est le début d'un mouvement considéré comme le seul levier suffisamment puissant⁷ pour redynamiser le secteur et permettre aux chemins de fer européens de se moderniser.

La restructuration des chemins de fer, liée à la directive 91/440⁸, publiée le 24 août 1991 prévoit :

- une gestion autonome des entreprises de chemins de fer vis-à-vis des états ;
- l'établissement de contrats Etat-entreprises, définissant les services d'intérêt général que l'Etat en attend et leur rémunération ;
- l'assainissement de la situation financière des entreprises ;
- la séparation financière, et non organique ou institutionnelle, de l'exploitation des services de transport et de la gestion de l'infrastructure ; en isolant de la sorte les coûts d'infrastructure, il est possible de déterminer le péage d'accès au réseau, sans discrimination ;
- l'instauration du droit de transit à travers les pays-membres, ouvrant une brèche dans les monopoles d'exploitation des chemins de fer, et l'obligation d'accès à un opérateur extérieur, pour chaque société ferroviaire : il s'agit d'une amorce de libéralisation, sous la condition de non-discrimination.

La Commission ne s'est pas prononcée sur le statut juridique des opérateurs. Elle est donc neutre sur la propriété des entreprises de chemins de fer par l'Etat. Sa seule préoccupation concerne l'égalité de traitement quant à l'accès au réseau de chemins de fer : les conditions doivent être identiques et non-discriminatoires entre une entreprise nationale et une entreprise étrangère opérant dans un pays de l'Union. L'obligation d'accès au réseau est néanmoins limitée à une certaine

⁸ Entretien du 7/2/1997 avec M. Roger Lejeuz - Inspecteur Général des Transports et des Travaux Publics-Haut fonctionnaire de l'Équipement et des Transports pour l'Europe, Conseiller du Directeur des Affaires Économiques et Internationales pour les Affaires Communautaires

⁷ « Entreprises de service public européennes et relations sociales » - Yannick Moreau - Collection Prospectives - Éditions ASPE - 1996

⁸ « Les réseaux de services publics dans le monde » - Rapport présidé par Michel Walrave - Commissariat Général du Plan- 1995

catégorie de trafic : les conditions d'application de la directive ne concernent que le transit, les containers de transport combiné et le transport international.

5.2. Les projets de la Commission en matière de libéralisation des chemins de fer

Le Livre Blanc « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires » (COM(96) 421 final du 30 juillet 1996) propose d'aller au-delà et de passer l'étape du cabotage. Elle justifie sa position par la conviction que l'ouverture de l'accès aux infrastructures permettra « à de nouveaux opérateurs d'offrir des services nouveaux et meilleurs » et incitera les opérateurs historiques à optimiser leurs performances et à développer les services internationaux de manière globale, notamment dans le cas du fret. Elle propose l'idée novatrice de *freeways* de fret, c'est-à-dire de sortes de corridors transeuropéens de fret, avec un accès ouvert à tous.

Par ailleurs, la Commission formule quatre objectifs fondamentaux⁹, de manière à encadrer les relations entre les Etats et les entreprises ferroviaires :

- les Etats membres doivent décharger les chemins de fer du fardeau hérité du passé ;
- les chemins de fer doivent être exploités sur une base commerciale ;
- les Etats-membres doivent assurer une compréhension totale en ce qui concerne les services publics et les coûts sociaux exceptionnels ;
- hormis cette compensation et cette aide aux investissements d'infrastructure spécifiques, les chemins de fer doivent se financer sans l'aide de l'Etat.

A long terme, la Commission souhaite supprimer les aides aux infrastructures ; selon elle, « dans tous les modes de transport, les usagers devaient supporter le coût total des infrastructures ».

La Commission se propose de généraliser les contrats de service public entre l'Etat et les opérateurs de transport, sur la base d'appels d'offre. Elle admet, pour les transports intérieurs, le maintien de concessions exclusives, compte tenu du caractère dense et surexploité de tels réseaux. De telles mesures permettraient d'accéder à une certaine transparence de la gestion des lignes de chemins de fer et de savoir lesquelles sont exploitées au titre du service public.

Des difficultés physiques, telles que l'interconnexion des réseaux européens, entravent le processus : les objectifs d'interopérabilité des infrastructures et des matériels sont une difficulté supplémentaire (différents courants de réseaux, infrastructures). Pour l'instant, la directive en vigueur suppose une transposition, c'est-à-dire une « tonalité » nationale attribuée au texte. Cependant, les marges de manoeuvre de chaque pays demeurent assez limitées. Le nombre d'opérateurs ne devrait pas faire l'objet d'un *numerus clausus*. Une fois la nouvelle compagnie accréditée par le régulateur

⁹ « Hors de la voie libérale, y a-t-il pour le rail des chances de salut en Europe ? » - Rapport d'information n°3228, déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne et présenté par le député Paul Chollet- décembre 1996

national, celle-ci serait autorisée à opérer moyennant quelques garanties financières et le respect de normes internationales du transport.

Le Livre Blanc affiche la tentation de la Commission de mettre sur pied une instance régulatrice supranationale, l'Agence européenne des chemins de fer, pour l'attribution des sillons et le calcul des redevances d'accès à l'infrastructure. Celle-ci est néanmoins peu acceptée pour l'instant. Le degré de liberté des états serait de fait limité dans le cadre des politiques de transports nationales. Pour l'instant, l'objectivisation des conditions de subvention entre Etat et opérateurs de chemins de fer est problématique.

Le volet social de la libéralisation des chemins de fer proposée par la Commission, jugé insuffisant, suscite de nombreuses critiques. Celle-ci propose deux types de mesures : l'examen par la Commission des possibilités que pourrait offrir le Fonds Social Européen pour faciliter la restructuration du secteur ; la prochaine publication d'un Livre Blanc sur l'aménagement du temps de travail. Pour ses détracteurs, une réforme structurelle de cette ampleur ne peut s'effectuer par une libéralisation sans harmonisation sociale.

6. Les transports aériens

6.1. La réglementation européenne

Préoccupé par l'expérience américaine de déréglementation des transports aériens, les autorités européennes se sont montrées soucieuses de préserver les règles d'harmonisation et de « concurrence loyale » du traité : un nouveau cadre juridique axé sur la libéralisation s'est mis en place par étapes, de manière à contrôler les éventuelles fusions et les tarifs excessifs ou prédateurs.

Pour les compagnies européennes, qui réalisent alors 30% seulement de leur activité sur leur marché intérieur, l'ouverture des frontières internes devait les amener à renforcer leur position concurrentielle sur le marché mondial. La communauté européenne a ainsi progressivement étendu les libertés pour le transport aérien de ses membres, en trois étapes, 1987, 1990 et 1992, selon trois « paquets » successifs :

- les deux premiers paquets ont permis l'ouverture progressive des « routes », la multi-désignation, la modification des règles de répartition des capacités (55/45, puis 60/40, puis +7,5% par an), l'assouplissement du régime tarifaire et une large libéralisation du fret ;
- le dernier paquet engage, depuis le 1er janvier 1993, la libéralisation totale du secteur;

L'adoption de ce dernier paquet de libéralisation amène la Commission à exercer un contrôle plus sévère sur les aides d'Etat¹⁰, de manière à éviter des risques de distorsion de concurrence :

- l'aide doit servir à la restructuration de la compagnie aérienne concernée et non à son fonctionnement ;
- sauf circonstances exceptionnelles, elle n'est pas renouvelable ;
- elle doit s'accompagner de mesures de limitations de l'offre de la compagnie aidée ;
- l'Etat-proprétaire doit s'abstenir de toute intervention non directement liée à son rôle d'actionnaire ;
- l'utilisation de l'aide fait l'objet d'un contrôle ;

Ce corpus législatif directeur est accompagné de plusieurs textes d'harmonisation des réglementations nationales, en particulier pour l'informatisation des réservations, des créneaux horaires et les règles de sécurité. Certains règlements importants peuvent être cités :

- un premier règlement précise la notion de « transporteur communautaire », afin d'harmoniser les conditions d'accès à la profession ;
- le règlement n°2408/92, du 23 juillet 1992, donne l'accès libre au marché pour tous les transporteurs européens titulaires d'une licence d'exploitation délivrée par un état-membre, pour tout type de trafic et pour toutes les liaisons internationales intracommunautaires ;
- un troisième règlement instaure une liberté tarifaire totale, sous réserve d'une clause de sauvegarde, liée au principe de subsidiarité : les états-membres sont habilités à s'opposer à des tarifs jugés trop hauts ou trop bas et à subventionner des lignes non rentables.

A l'issue de la période transitoire fixée au 1er avril 1997, la libéralisation du secteur sera totale à l'intérieur de l'Europe et toutes les libertés reconnues en la matière, y compris le cabotage intérieur¹¹.

Certaines difficultés sont apparues dans la pratique des mécanismes de libéralisation : l'augmentation du trafic se heurte à la congestion, voire à la pénurie des infrastructures aéroportuaires et d'espace aérien. Le règlement n°95/93 du Conseil du 18 janvier 1993 fixe des règles communes pour l'attribution de créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté Européenne, de manière à concilier les droits des compagnies qui desservent déjà une ligne et l'arrivée de nouvelles compagnies :

- un coordinateur indépendant peut être nommé pour attribuer les créneaux horaires dans les aéroports « à problèmes » ;

¹⁰ « La poursuite de libéralisation du ciel communautaire » - Rapport d'information n°1943, déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne et présenté par le député Paul Chollet- février 1995

¹¹ « Entreprises de service public européennes et relations sociales » - Yannick Moreau - Collection Prospectives - Editions ASPE - 1996

- un pool regroupant les créneaux inutilisés est créé ; ceux-ci doivent être redistribués aux nouveaux entrants à hauteur de 50% .

La Commission a été amenée à statuer sur la libéralisation des aéroports : à compter du 1^{er} janvier 1998, les services de traitement du passager devront être libéralisés partout, ainsi que les services en piste dans les aéroports traitant plus d'un million de passagers par an, restriction qui doit disparaître en 2003.

6.2. Situation et perspectives européennes du secteur des transports aériens

Selon l'*Association of European Airlines* (AEA), le trafic de ses compagnies membres a doublé depuis le début du processus de libéralisation du secteur en 1987. L'abolition du carcan administratif qui restreignait la création de nouvelles lignes ou de nouveaux services a permis de fait une amélioration considérable de l'offre. Cependant, la concurrence voulue par les législateurs européens reste modérée : depuis l'instauration du troisième « paquet », en 1993, 94% des lignes intra-communautaires sont encore exploitées par des monopoles ou des duopoles.

Neil Kinnock, Commissaire européen chargé des Transports, regrette qu'à la différence de la déréglementation américaine, « on a constaté aucune baisse significative des tarifs, aucune disparition spectaculaire de transporteur de premier niveau, ni aucune pénétration spectaculaire des marchés domestiques par des compétiteurs étrangers ». Selon lui, les prix sont à la source de ce quasi-immobilisme : avant 1990, les prix chutaient de plus de 3% par an ; or depuis, ceux-ci n'ont pas baissé de plus de 5% en 6 ans. La conséquence essentielle de la libéralisation du ciel communautaire menée depuis dix ans est l'essor important de la concurrence domestique et de l'aviation régionale.

L'enjeu principal dans l'accès au marché aérien européen réside dans l'attribution des *slots*, c'est-à-dire des créneaux horaires, qui aujourd'hui reposent principalement sur les droits de l'opérateur « grand-père » et privilégient manifestement les compagnies installées¹². Or, la saturation des capacités aéroportuaires rend le système actuel obsolète : pour la *Civil Aviation Authority*, 80% des meilleures routes intracommunautaires ont pour point de départ ou d'arrivée un aéroport congestionné. Pour répondre à cette situation, la Commission de Bruxelles hésite entre deux types de solutions :

- un retour obligatoire des *slots* détenus par les compagnies, à hauteur de 5% par an, de manière à ce que dans 20 ans, les créneaux auraient tous changé de mains et permis au plus grand nombre d'en acquérir ; cette solution peut être décriée pour son autoritarisme ;
- transformer les *slots* en biens négociables, rares, donc chers ; le risque de spéculation important rend cette solution tout autant discutable.

¹² « Vers une véritable Europe aéronautique » - Article de J. Sarazin - *Aéroports Magazine* n°275- janvier -février 1997

Dans ce cadre, des discussions ont cours sur l'adhésion de l'ensemble des pays-membres de l'Union à l'agence *Eurocontrol*¹³, Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, pour une meilleure gestion du trafic aérien (ATM, *Air Traffic Management*). Or, l'organisme n'a pas de cohérence communautaire : il regroupe 23 pays, dont les pays de l'Europe de l'Est ; l'Espagne n'est pas adhérente, l'Italie envisage à peine son adhésion. Or, il ne traite pas des questions de sécurité, mais seulement de navigation et de circulation aériennes : il analyse l'écoulement des flux et planifie les lignes aériennes. Son avenir en tant qu'instance de régulation européenne est peu probable. Toutefois, le 14 février 1997, les ministres des transports de 35 pays européens se sont réunis à Copenhague, pour la Conférence européenne de l'aviation civile en Europe¹⁴ (CEAC) et ont engagé la construction d'un système commun de contrôle aérien, sous l'autorité d'*Eurocontrol*. La Commission européenne s'apprête à réclamer au conseil des ministres des transports :

- l'obligation pour chaque état-membre, de collecter des informations sur toutes les compagnies et d'indiquer automatiquement aux Quinze celles qui présentent à l'évidence un danger, même potentiel ;
- le respect d'une réglementation commune minimum et d'un système de sanctions.

Au-delà, la Commission entend se donner elle-même de nouveaux pouvoirs procéder elle-même aux inspections au sol des avions et interdire le cas échéant l'exploitation d'une compagnie ou des appareils d'un pays. Par ailleurs, en décembre 1996, la Commission a proposé aux états-membres l'instauration d'une organisation européenne pour la sécurité, l'Autorité européenne pour la sécurité de la navigation (*European Aviation Safety Authority*), chargée d'élaborer, d'adopter, de faire respecter des règlements sur la sécurité aérienne, d'harmoniser et d'effectuer des contrôles techniques, ainsi que de négocier des règles similaires avec les autorités compétentes étrangères. Cette nouvelle structure remplacerait les JAA, *Joint Aviation Authorities*, qui regroupent les administrations de l'aviation de 26 pays européens, en tant que conseillers techniques, et décident à l'unanimité : si les compagnies et les constructeurs militent en sa faveur, les états-membres se montrent beaucoup moins pressés.

D'autre part, s'agissant des aéroports, un projet de directive de la Commission européenne prévoit l'interdiction des ventes hors-taxes aux voyageurs intracommunautaires à partir du 1er juillet 1999. Celui-ci est très mal reçu par les concernés, qui réalisent 30% de leurs bénéfices par les redevances tirées de ces ventes. LACI, Airport Council International, a calculé que l'augmentation des billets des compagnies aériennes, qui supporterait dès lors la hausse des redevances aéroportuaires, atteindrait 14%, si elle s'applique à l'ensemble des billets, et 31% si elle ne concerne que les billets intra-européens. Les chiffres suscitent des réactions des compagnies aériennes, déjà promptes à dénoncer le niveau excessif des redevances.

¹³ Entretien du 7/2/1997 avec M. Roger Lejuez - Inspecteur Général des Transports et des Travaux Publics-Haut fonctionnaire de l'Équipement et des Transports pour l'Europe, Conseiller du Directeur des Affaires Économiques et Internationales pour les Affaires Communautaires

¹⁴ Le Monde - article du lundi 17 février 1997

Concurrence et régulation des services publics en AUSTRALIE

1. Les télécommunications

1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

En 1988, les services de télécommunications à valeur ajoutée et les installations d'abonnés sont ouverts à la concurrence en Australie. Des règles complexes sont alors élaborées pour démarquer la zone libéralisée de celle qui restait soumise à un monopole. L'opérateur principal, *Telecom Australia*, monopole public également appelé *Telstra*, est donc autorisé à participer à la fois aux secteurs soumis au monopole et à ceux soumis à la concurrence. Un contrôle plus direct et plus actif que le *Trade Practices Act*, alors en vigueur, s'avère désormais nécessaire face aux risques de subventions croisées.

Ce premier pas amène la promulgation du *Telecommunications Act* de 1989 et justifie la création de l'*Austel* en 1990, organisme régulateur indépendant du secteur. Ce n'est qu'en 1993 que l'opérateur public *Telecom Australia* abandonne sa situation monopolistique. L'opérateur reste néanmoins dominant, avec 90% de parts de marché en 1996. Une procédure de privatisation partielle de *Telstra* est entamée en 1996 (à hauteur du tiers de son capital) avec le *Telstra Act - Dilution of Public Ownership*. Le gouvernement australien tient à contingerer strictement la participation étrangère.

A présent, le secteur des télécommunications est régi par un système de licences contingentées. Ainsi, deux licences ont été accordées à des opérateurs de téléphonie fixe : *Telstra* et *Optus*, un opérateur privé associant *BellSouth* et *Cable & Wireless* à des investisseurs institutionnels australiens. Quant à la téléphonie mobile, les trois licenciés sont *Telstra*, *Optus* et *Vodafone*. Des estimations datant de 1995 indiquent que les revenus d'*Optus* représentent environ 15% de ceux de *Telstra* pour l'interurbain et presque 30% pour l'international.

1.2. Cadre de régulation

L'*Austel*, créé en 1990, se voit confier un rôle de régulation, d'arbitrage du marché et d'homologation technique des matériels de télécommunications. Début 1996, son budget est évalué à 14 millions de \$ et son personnel comprend 150 employés. Chargée de faire respecter l'accès universel au téléphone, auquel le gouvernement est attaché, l'*Austel* utilise un schéma complexe destiné à répartir les coûts entraînés par la desserte des zones à faible densité de population. De plus, l'*Austel* impose à *Telstra* des *price-caps* pour diminuer le niveau des prix, tout en préservant l'universalité de service.

En 1995, l'*Austel* a perdu une partie de ses prérogatives au profit d'un organisme à compétence plus générale : l'*Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC).

Un organisme est chargé de la gestion des fréquences, la *Spectrum Management Agency* (SMA) et un médiateur a été mis en place pour veiller à la protection des consommateurs, le *Telecommunications Industry Ombudsman* (ITO).

Un des problèmes importants de la réglementation du secteur des télécommunications en Australie est le coût élevé qu'elle suppose : l'enchevêtrement des lois et règlements et leur complexité globale en seraient les raisons essentielles¹.

1.3. Perspectives sectorielles

La situation du secteur est provisoire, en ce sens que l'objectif fixé pour le 1er juillet 1997 est l'ouverture totale à la concurrence et la disparition de réglementation spécifique. Dans cette optique, le gouvernement australien a lancé une enquête de 12 mois auprès des opérateurs, des prestataires de services, des industries de télécommunications et des groupes de consommateurs. A la suite de cette consultation de grande envergure, les mesures suivantes devraient être adoptées courant 1997. Elles répondent à une série de préoccupations :

*critères d'octroi des futures licences :

- les barrières réglementaires existant entre les différentes technologies de communication, câble, cellulaire ou satellites, doivent être abolies ;
- la distinction entre opérateurs de réseaux fixes ou mobiles doit être abandonnée ;
- le nombre d'opérateurs ou de prestataires de services ne sera aucunement limité ;
- l'octroi d'une licence d'opérateur sera soumise à la présentation d'un plan de développement détaillant la participation des industries de télécommunications nationales ;

*l'interconnexion aux réseaux :

- les futurs opérateurs ou prestataires de services auront libre accès aux réseaux existants de *Telstra*, *Optus* et *Vodafone* ;
- les annuaires des différents opérateurs doivent être intégrés ;

¹ « Aux antipodes : Australie et Nouvelle-Zélande » -Article d'Henry Ergas dans *Le Communicateur* n°33 -printemps 1996

*le contrôle des tarifs et des charges :

- les tarifs de *Telstra* seront plafonnés ;
- les tarifs des télécommunications locales doivent être gelés jusqu'au 31 décembre 1998 ;
- les communications locales ne peuvent être tarifées en durée, sinon en option ;

*aspects sociaux et obligations de service universel :

- l'obligation de service universel est maintenue et étendue au transfert de données; elle doit encore être mise en oeuvre par *Telstra* ;
- la taxe pour obligation de service universel perçue sur les opérateurs privés sera maintenue;

Le contrôle de la concurrence et le rôle de l'*Austel* :

- les activités de contrôle de l'*Austel* seront transférées à l'ACCC ;
- les autres activités de l'*Austel* seront regroupées avec la SMA et les fonctions techniques de la ABA pour former une agence unique de régulation similaire à la FCC américaine ;
- un code des usages du secteur doit être élaboré par la profession. Celui-ci devrait constituer l'essentiel des règles régissant le fonctionnement du secteur des télécommunications, dans un contexte où le rôle de l'Etat sera des plus réduits. Pour l'instant, rien n'a été dit sur la manière dont il serait imposé aux différents acteurs ;
- une procédure d'arbitrage étendue aux prestataires de services sera mise en place pour éviter le coût des procédures pénales ;

*le cadre réglementaire :

- la loi sur les télécommunications, le *Telecommunications Act*, doit être maintenu de manière à superviser l'activité de *Telstra*;
- un amendement du *Telecommunications Act* doit être adopté afin de le rendre compatible avec le *Trade Practices Act*, sur les usages commerciaux.

Des changements importants sont donc prévus pour l'année 1997, mais le maintien d'une réglementation spécifique est jugée souhaitable, en raison notamment, du poids de *Telstra*.

2. L'électricité

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

L'année 1996 est marquée par des changements importants dans le secteur de l'électricité en Australie : dans l'Etat du *New South Wales*, le secteur a été restructuré en majeure partie, dans l'Etat de Victoria, la privatisation poursuivie et un Code National de l'Electricité publié. Par ailleurs, quelques projets ont été abandonnés, tels que l'interconnexion des Etats du *New South Wales* et du *Queensland*.

Etat	Production	Organisation du marché de gros	Transport	Distribution	Régulation
Victoria	5 producteurs, dont 2 privés	Gestion par marché spot organisée par un organisme para-public : Victorian Power Exchange (VPX) ou encore le Vicpool	Détenu par un monopole d'Etat : Power Net Victoria, pour le transport de haute tension	5 sociétés privées : -Powercor Australia -United Energy -Solaris Power -Eastern Energy -Citypower Des détaillants indépendants sur le réseau de basse tension de l'Etat	-réglementation du marché de gros par l'Electricity Industry Act de 1993 -régulateur mis en place avec l'Office of the Regulator General Act de 1994
New South Wales	3 producteurs : -Pacific Power -Macquarie Generation -First State Power	Régi par le NSWEM Code, lui-même géré par Transgrid	Transgrid, opérateur public	6 distributeurs : -Energy Australia -Integral Energy -Northpower Energy -Energy South -Advance Energy -Far East Energy	Régulation locale avec le NSWEM Code (règles sur les contrats bilatéraux et le marché de gros), inspiré du code national établi par l'Etat et autorisé par l'ACCC en mai 1996
Queensland	Assurée par l'entreprise publique AUSTA		Powerlink, encadrée par l'organisme public QTSC, Queensland Transmission and Supply Corporation	7 distributeurs publics, également encadrés par la QTSC	
South Australia	Monopole du secteur détenu par la compagnie ESTA, Electricity Trust of South Australia		ESTA	ESTA	

Dans l'Etat de *Victoria*, en 1994 et 1995, les activités de production, de transport et de distribution ont été séparées. La restructuration a provoqué l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché.

Le marché de gros de l'électricité est réglementé par le texte de loi *Electricity Industry Act* de 1993 et les fonctions du Régulateur Général par *The Office of the Regulator General Act* de 1994. Ces lois instaurent un système d'octroi de licences, des codes de conduite et des règles concernant les revenus des monopoles (pour le transport et la franchise). Les prix du *pool* se déterminent en fonction de la demande et des facteurs saisonniers. Les acheteurs ont la possibilité de se protéger contre les fluctuations de prix. Seulement 20% de l'électricité vendue passe par le marché de gros, le reste des transactions s'opérant pour l'instant hors-*pool*.

Par ailleurs, le gouvernement Kennett a annoncé que la vente de 5 distributeurs et de 2 producteurs, *Yallourn Energy* et *Hazelwood*, a permis à l'Etat d'engranger 13.6 M\$ de recettes ; l'opération devrait se solder par une baisse des prix en termes réels pour les foyers de 16% et pour les PME de 28%, d'ici l'an 2000. Le gouvernement de *Victoria* a prévu de compléter la privatisation du secteur électrique par la mise en vente en 1997 de la centrale et de la mine de *Loy Yang A*.

Dans le *New South Wales*, le monopole de production *Power Pacific* a éclaté en 3 entités et les 25 distributeurs existants se sont regroupés au sein de 6 compagnies. Depuis le 1er octobre 1996, les 47 gros consommateurs de l'Etat, dont les factures annuelles d'électricité dépassent deux millions de \$, sont autorisés à choisir leur fournisseur d'électricité. Le marché de détail de l'électricité doit être ouvert à la concurrence dès 1998, ainsi que le marché des établissements publics, dès juillet 1999 : ceux-ci pourront dès lors s'approvisionner auprès des 6 distributeurs ou auprès de n'importe lequel des revendeurs agréés. D'autre part, les distributeurs indépendants du *Victoria* seront habilités dès février 1997 à vendre leur électricité dans l'Etat du *New South Wales*.

Dans le *Queensland*, en 1994, l'organisme verticalement intégré *Queensland Electricity Commission* a été scindé en deux entités publiques, chargée de la production d'une part, du transport et de la distribution d'autre part. L'Etat a déclaré son intention de ne pas privatiser ses actifs. L'ouverture du marché à la concurrence doit débiter en 1998 et se réaliser progressivement jusqu'à la libéralisation totale en 2001. Dans ce cadre, l'entreprise publique AUSTA doit également être scindée en 3 entités publiques de production.

Dans l'Etat de *South Australia*, le monopole ETSA, divisé depuis 1995 en quatre divisions (production, transport, distribution, nouveaux clients), doit être scindé en deux compagnies début 1997 : *SA Generation Corp*, pour la production, et *ETSA Corp*, pour le transport et la distribution. Leur privatisation est envisagée pour 1998.

2.2. Cadre de régulation

La régulation s'opère de manière variable selon les Etats : certains ont une législation propre qui leur permet de réglementer et d'encadrer l'évolution du secteur, d'autres s'en remettent à une tutelle étatique. Il existe un office de régulation dans l'Etat de *Victoria*, mais l'exemple ne semble pas se reproduire sur les autres marchés locaux. Les Etats s'en remettent dans certains cas à des codes pour réglementer le marché électrique local ; par exemple, dans le *New South Wales*, le *NSWEM Code*, qui établit un marché de gros de l'électricité au niveau de l'Etat et met en place les règles régissant les contrats bilatéraux. Il a été approuvé par l'ACCC et est géré directement par un opérateur, *Transgrid*, ce qui pose malgré tout le problème de l'admettre en tant que juge et partie.

2.3. Perspectives sectorielles

2.3.1. Les caractéristiques du Marché Nationale de l'Energie

Le secteur de la distribution de l'électricité est engagé dans une vaste réforme dont l'objectif est la mise en place du NEM, *National Electricity Market*, à l'horizon 2000. Le NEM consiste en un marché de gros de l'électricité, auquel les producteurs et les clients participent, dans un contexte progressivement concurrentiel. Les sociétés de distribution et les gros consommateurs pourront choisir leurs fournisseurs sur le marché. Par la suite, les gros consommateurs auront la possibilité de s'approvisionner hors du marché de gros, soit directement auprès du distributeur choisi.

Le transport à haute tension gardera son statut de monopole public et ne rentre pas dans le cadre de la dérégulation. Ses tarifs resteront fixés par l'Etat fédéral, par le biais du Ministère de tutelle du secteur.

Déjà interconnectés, les Etats du *New South Wales*, de *Victoria*, de l'*Australian Capital Territory* et du *South Australia* sont les premiers concernés par le NEM. Le *Queensland* devrait y prendre part, mais pas avant l'an 2000. L'adhésion de la *Tasmanie*, pourtant intéressée, ne pourra être réalisée qu'à la suite de la construction d'une liaison sous-marine coûteuse avec l'Etat du *Victoria*. Enfin, du fait de leur éloignement, l'adhésion des Etats du *Western Australia* et du *Northern Territory* est peu probable.

L'objectif du NEM réside dans :

- l'harmonisation des réglementations et la suppression des barrières à la vente entre Etats ;
- l'établissement d'une libre concurrence entre producteurs et revendeurs au détail de l'électricité ;
- l'amélioration de la productivité et la réduction des coûts réels de l'électricité ;
- la possibilité pour les consommateurs de choisir parmi les producteurs indépendants et les distributeurs d'électricité, afin de la réduction leurs coûts.

2.3.2. Le cadre institutionnel de la régulation du NEM

Le *National Grid Management Council* (NGMC) a adopté un Code National de l'Electricité, qui doit prendre effet à la mi-1997. Celui-ci établit les règles du marché, les normes de sécurité du système électrique, les connections au réseau, les prix dans le réseau, les réglementations des compteurs et les modes de résolution des conflits ; les conflits non résolus seront confiés à un médiateur nommé par NECA. Celui-ci sera géré par le *National Electricity Code Administrator*.

Le *National Electricity Management Compagny Ltd* (NEMCO) est chargée de superviser le marché en fonction des réglementations établies ; il sera par exemple habilité à choisir parmi les candidats à la connexion et à fixer les critères de participation à la connexion de nouveaux opérateurs.

En 2001, l'Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) sera chargée de la régulation du marché national de l'électricité, notamment de la fixation des tarifs du transport.

3. Le gaz

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le gaz représente en janvier 1997 près de 18% de la consommation énergétique en Australie. Des estimations établissent que cette part atteindra 20% en l'an 2000 et 23% à l'horizon 2010. Un des facteurs importants de cette croissance est l'ouverture souhaitée du marché à des opérateurs extérieurs.

En février 1994, le gouvernement fédéral et les gouvernements d'Etats ont lancé une réforme de dérégulation du secteur, afin d'accroître son niveau de compétitivité. Son objectif répond à la volonté générale de la politique de privatisation, concrétisée par le décret *National Competition Policy Reform Act*, signé en avril 1995 par le Premier Ministre et les Ministres d'Etats lors de la réunion dite CoAG, *Council of Australian Governments Competition Principles*. Le 6 novembre 1995, le décret est accompagné du titre III du *Trade Practices Act*, précisant le libre accès au marché du gaz et les réformes suivantes :

- la formation d'une nouvelle entité : *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) ;
- le *Trade Practices Tribunal* change de nom et devient l'*Australian Competition Tribunal* (ACT) ;
- la mise en place d'un nouvel organisme : le *National Competition Council* (NCC).

Les points importants de la réforme sont :

- la mise en place de règles harmonisées au niveau national, établissant les droits d'accès au réseau de gazoducs et aux infrastructures ;
- la suppression des barrières législatives et réglementaires dans le commerce du gaz entre les Etats ou à l'intérieur d'un Etat ;
- le développement du réseau national intégré de gazoducs ;
- l'adoption d'accords de franchise pour la distribution du gaz naturel ;
- la séparation entre les activités de transport du gaz et les activités de production et de distribution, de manière à rompre les structures des compagnies intégrées horizontalement ou verticalement.

Un Comité de Réforme a donc été créé de manière à établir un Code, cadre législatif indispensable aux futures négociations commerciales entre les parties. Celui-ci est composé de juristes, d'associations professionnelles et d'industriels. Le Code a force de loi et doit être publié en juin 1997.

A l'appui de cette réforme, plusieurs Etats ont d'ores et déjà édicté leur propre législation :

- en 1997, le Victoria a décidé de privatiser sa société de transport, GTC, *Gas Transmission Compagny* ; les transactions doivent être surveillées par un nouvel organisme indépendant, le *Gas Transmission Operator*, afin d'éviter la création d'une situation monopolistique. *Gascor*, sa compagnie de distribution, doit également être privatisée : les activités de distribution seraient séparées entre 2 ou 3 sociétés ;
- l'Australie Méridionale a privatisé et vendu à la compagnie texanne Tenneco le gazoduc reliant le Bassin de *Cooper* à *Adelaide* ;
- l'Australie Occidentale a adopté une réglementation permettant le libre accès aux gazoducs de *Goldfields* et *Dampier-Bunbury* ;
- le *Queensland* facilite le développement des gazoducs reliant les gisements du Sud-Ouest de l'Etat au Mont Isa et à *Brisbane* ; le gazoduc *Wallumbilla-Gladstone* a été vendu à *Pacific Gas Transmission Co.*

3.2. Cadre de régulation

L'ACCC, créé en novembre 1995, remplace à la fois le Trade Practices Commission et la Prices Surveillance Authority. Elle est la structure principale de protection du consommateur, en tant qu'autorité indépendante et responsable de l'application du Trade Practices Act de 1974 et du Price Surveillance Act de 1983. Elle est le garant national contre les pratiques anti-concurrentielles, dans pratiquement tous les secteurs industriels et commerciaux.

La NCC a un rôle consultatif, de recherche et de recommandation, incluant un contrôle des prix, en particulier dans les entreprises publiques. Elle veille à l'application des principes de neutralité, la mise en place de la réforme structurelle des monopoles publics, ainsi qu'à la révision de la législation.

3.3. Perspectives sectorielles

L'objectif du gouvernement est d'établir un marché intégré du gaz naturel, ouvert à la concurrence. A l'avenir, les consommateurs de gaz pourront choisir leur fournisseur ou la compagnie propriétaire du gazoduc, de manière à engendrer une concurrence accrue entre les compagnies exploitantes, tant au sein du même bassin qu'entre bassins. A ce sujet, l'expérience de l'Australie occidentale est riche d'enseignements : les producteurs ont la possibilité de vendre directement aux industriels, l'Etat encourageant le développement de projets énergétiques importants, tels que l'exploitation de minerais et la construction de centrales électriques.

Le calendrier de la réforme en cours est le suivant :

- les industriels, dont la consommation annuelle dépasse 100 TJ, pourront s'approvisionner auprès du fournisseur de leur choix à partir du 1er juillet 1997 ;
les autres consommateurs du secteur industriel et commercial seront autorisés à faire de même dès le 1er juillet 1999 ;
- tous les autres contrats, en particulier ceux du secteur résidentiel, pourront être signés dès le 1er juillet 2001.

Par conséquent, en vue d'une augmentation attendue de la consommation de gaz, quelques compagnies ont engagé des projets d'infrastructures :

- *BHP Petroleum* et la compagnie canadienne *Westcoast Energy International Inc* devraient construire un gazoduc de 746 km entre les champs gaziers de l'Etat de *Victoria* et *Sydney*, pour un coût de 380 millions AUD ;
- *East Australian Pipeline Ltd* et *Victorian Gas Transmission Corporation* projettent pour 1998 la construction d'une conduite de 146km entre *Wodonga* et *Wagga Wagga*, reliant les infrastructures existantes entre les Etats de *Victoria* et de *New South Wales*, pour un coût de 130 millions AUD.

4. Les chemins de fer

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le réseau ferroviaire australien s'est développé progressivement depuis 1854, au fur et à mesure de l'implantation des populations sur le territoire et des intérêts économiques de chaque région. En 1962, face à la grande diversité des infrastructures et des matériels ferroviaires, une tentative d'harmonisation s'est mise en place, notamment par l'unification des voies à un écartement identique et standard. La compagnie *Australian National* est constituée en 1975 et le gouvernement fédéral crée sous sa tutelle la *National Railways* en 1991. Par la suite, il lance un vaste programme d'investissements en 1992, nommé *The One Nation Rail Program*, conçu pour améliorer les infrastructures, standardiser les voies et rationaliser les transports.

Le réseau national australien compte près de 37 000 km de voies et transporte chaque année plus de 400 millions de tonnes de fret et 420 millions de passagers. Le secteur des chemins de fer emploie 60 000 personnes et contribue au PIB à raison de 4%. Le marché se compose actuellement de 2 compagnies fédérales, 7 compagnies d'Etat et 12 compagnies privées.

Les compagnies fédérales sont *Australian National* et *National Rail*. La première a fédéré en 1975 les compagnies opérant en Australie du Sud et en Tasmanie. Elle fournit un service de voyageurs et de fret sur un réseau de 6 300 km, emploie 3 500 personnes et transporte chaque année 222 000 passagers et 15 millions de tonnes de fret. La seconde n'opère que pour des activités de fret depuis 1993. Son réseau se compose de 6 000 km de voies et sa part de marché s'élève à plus de 35%.

Les compagnies d'Etat ont des prérogatives régionales :

- l'Etat de Nouvelle Galles du Sud (NSW) : depuis le 1er juillet 1996, le secteur se caractérise par une rationalisation et une séparation des activités de transport et des activités d'infrastructure. Dès lors, la *Railway Services Authority*, est en charge de l'ensemble des fonctions construction et entretien des voies et la *Rail Access Corporation*, propriétaire des infrastructures, gère les opérations : ainsi, les compagnies de transport de fret, *Freight Rail Corporation*, et de voyageurs, *State Rail Authority*, exercent leurs activités de manière totalement autonome, sur un réseau de 8 900 km ;
- l'Etat de *Victoria* : depuis le 1er juillet 1989, un organisme unique, le *Victorian Public Transport Corporation* est en charge des transports ferroviaires et supervise deux divisions : le MET, responsable des transports urbains et suburbains de Melbourne et V/LINE, chargé du trafic de marchandises et des services de voyageurs régionaux et inter-Etats ;
- l'Etat du *Queensland* : autonome depuis le 1er juillet 1995, le *Queensland Rail* assure le transport de voyageurs mais l'essentiel de ses activités réside dans le transport de fret ;

- l'Etat d'Australie Occidentale : la compagnie *Transperth* opère simplement les transports de la ville de Perth et *Westrail* les transports inter-Etats et intra-Etat ; cette dernière concentre les deux tiers de ses activités dans le fret ; il s'agit d'une des rares compagnies australiennes bénéficiaires ;
- l'Etat d'Australie Méridionale : la compagnie *Transadelaide*, formée en 1994, opère avec un réseau de bus, trains et tramways.

Le gouvernement fédéral, auparavant simple coordinateur des opérateurs inter-Etats, a récemment développé une stratégie globale de transports terrestre, de manière à réagir à l'accumulation des pertes financières des compagnies. Ses principes directeurs sont :

- le choix de gestionnaires compétents à la direction des compagnies, notamment provenant de sociétés privées ;
- l'identification et la concentration sur les trafics réellement rentables, ainsi que l'abandon des lignes non-rentables ;
- l'instauration de compensations financières pour les services non-rentables, mais dont la collectivité souhaite le maintien ; ceux-ci seront préalablement soumis à l'appel à la concurrence, pour obtenir la diminution des coûts et l'amélioration de la qualité des prestations ;
- la réforme des règles de travail du secteur, jugées obsolètes et incompatibles avec l'accomplissement d'activités de services.

Dans ce cadre, le gouvernement fédéral a imposé un opérateur unique pour le transport du fret et un autre pour le trafic des passagers longue distance. Des investissements de grande ampleur ont été effectués de 1991 à 1997 de manière à réaliser un réseau unifié (avec un écartement standard) reliant toutes les capitales d'Etat et moderniser les rames voyageurs.

L'Etat a également encouragé les Etats à réaliser au moindre coût l'exploitation des réseaux. En fonction des résultats obtenus, il s'est engagé à participer financièrement aux travaux des stations d'échanges intermodales, à la rénovation des gares et à la modernisation du matériel roulant.

4.2. Cadre de régulation

Le Département Fédéral des Transport a développé avec la Commission Nationale des Chemins de Fer australiens un tarif unique d'accès aux lignes pour toutes les compagnies. Il a autorisé les intervenants privés à entrer en compétition avec les compagnies fédérales. Depuis novembre 1995, une autorité de contrôle de la gestion du réseau a été constituée. L'objectif des pouvoirs publics est d'amener les compagnies à une rentabilité et une compétitivité à terme.

4.3. Perspectives sectorielles

L'Etat fédéral souhaite se désengager rapidement du secteur ferroviaire en privatisant les deux compagnies *Australian National* et *National Rail*, structurellement déficitaires. Un bureau, *Office of Asset Sales*, a été créé dans cette optique, car le calendrier a un impact direct sur le budget fédéral.

La compagnie *National Rail*, dont le capital est détenu à 72.8% par le gouvernement fédéral, à 18.6% par l'Etat de Nouvelle Galles du Sud et à 8.6% par l'Etat de *Victoria*, est légèrement bénéficiaire. A ce titre, elle suscite déjà l'intérêt de nombreuses compagnies ferroviaires américaines, telles que *Rail-Tex Inc*, *Burlington-Santa Fe*, *Kansas City*, *Southern Industries*, *Western Rail* et *CSX Transport*. Sa vente devrait se financer d'ici fin 1997.

5. Les transports aériens

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le gouvernement australien se dégage des opérations commerciales, c'est-à-dire des compagnies aériennes et de la gestion aéroportuaire, par voie de privatisation. A terme, il ne devrait plus intervenir que dans les domaines de la réglementation et la sécurité aérienne.

5.2. Cadre de régulation

Le Ministère Australien des Transports exerce une tutelle sur le secteur aérien, par l'intermédiaire de deux divisions : l'*Aviation Policy*, qui édicte les règles et traite des relations internationales et l'*Aviation Operations*, qui applique et contrôle la législation. Le *Bureau of Air Safety Investigation* (BASI) est une troisième division, rattachée au Ministère, chargée des enquêtes à la suite des accidents aériens. Composé d'un personnel de 80 personnes, il a des agences dans toutes les capitales australiennes. Son directeur rend directement compte au Ministre des Transports.

Une entité séparée, l'*International Air Services Commission* (IASC), décide de l'allocation de vols internationaux, selon des critères déterminés par le Ministère des Transports. Cette Commission a un statut indépendant et rend compte directement au Parlement de ses activités. Son Président et ses membres sont nommés par le Gouverneur Général.

Par ailleurs, depuis le 1er juillet 1995, la *Civil Aviation Authority* (CAA) a été remplacée par deux organismes distincts :

- la *Civil Aviation Safety Authority* (CASA), qui a la responsabilité de la réglementation de la sécurité aérienne ; elle définit les normes, veille à leur application, assure la surveillance des services de sécurité, délivre les licences et assure l'enregistrement des contrôles. L'agence est dirigée par un conseil d'administration de 5 personnes nommées par le Ministre des Transports. Son directeur met en oeuvre les décisions du conseil d'administration, sous réserve des instructions générales écrites du Ministre ;
- *Airservices Australia*, entreprise publique, est une agence de contrôle du trafic aérien, d'information aéronautique, de radionavigation, de télécommunications, de secours aérien et de lutte contre l'incendie. Elle traite également des questions environnementales, notamment le contrôle du bruit. Elle est dirigée par un conseil d'administration, comprenant un président, un vice-président, un directeur exécutif et 6 autres membres, nommés pour une activité à temps partiel par le Ministre des Transports. Son siège social est à *Canberra*, mais elle possède des agences dans la plupart des capitales australiennes. Le directeur exécutif est nommé par le conseil d'administration et met en oeuvre les décisions du conseil d'administration.

Concurrence et régulation dans les services publics au CHILI

Il existe au Chili une autorité de droit commun chargée du contrôle du respect des règles de concurrence : la Commission anti-monopole. Elle veille à la transparence des affaires et peut être saisie par un tiers ou se saisir elle-même en cas de problème relatif aux questions de libre concurrence.

1. Les télécommunications

1.1. Contexte réalelementaire et concurrentiel

La CTC, *Compania de Telefonos de Chile*, a été créée en 1930, avec des capitaux américains. Nationalisée en 1971 par le gouvernement de Salvador Allende, la compagnie est privatisée par le régime militaire en 1987. Aujourd'hui, la CTC appartient à hauteur de 43.6% à l'opérateur espagnol *Telefonica* et détient 95% du marché des télécommunications au Chili. A elle seule, la compagnie représente 1.2 point du taux de croissance du pays pour 1992 (alors de 10.4%).

Le pays s'est ainsi récemment doté d'un système de traitement des appels à longue distance nommé *multicarrier*. Le 2 mars 1994, la loi 3A est votée dans l'optique d'une régulation et d'une répartition organisées du système *multicarrier*. Elle donne également la possibilité aux entreprises Entel, Chilesat VTR et surtout CTC, d'accéder aux marchés de la téléphonie longue distance, les plus rentables pour les opérateurs. La loi prévoit la création d'un fonds de développement des télécommunications (FDT), financé par l'ensemble des opérateurs du marché. Son but est de promouvoir et de gérer le développement de la téléphonie dans les zones les moins rentables, de manière à équilibrer le paysage des télécommunications chiliennes. Le système de téléphonie personnelle numérique installé en 1996 fait du Chili le premier pays d'Amérique Latine à disposer de cette nouvelle technologie.

De plus, le paysage chilien des télécommunications évolue très rapidement du fait des alliances entre opérateurs et de l'élargissement actuel des activités des principales compagnies présentes sur ce marché. La politique de concurrence active et l'importance de l'offre existante ont accentué le facteur de différenciation sur les prix sur le marché. Même si la CTC couvre 95% du marché, ses concurrents continuent de proposer de nouveaux produits, de viser des zones à haute densité de population et de développer le marché des secondes lignes.

Le marché des télécommunications chilien¹

Groupe opérateur date de création	Détention du capital	CA millions \$ US	Positionnement sur le marché et projets	Technologie employée
CTC (SA) 1930	Telefonica de Espana (43.6%)	808 en 1993	-94% des lignes téléphoniques : 1.6 millions de lignes fixes et 35 000 sans fil -Prévoit l'installation d'un million de lignes nouvelles à un taux de numérisation de 100%	Pour commutation, fibre optique et numérique : -Alcatel (49%) -Ericsson (4%) -NEC (41%) -Telrad (6%)
ENTEL (SA) 1964	STET (17 à 20%) Telefonica de Espana (20%) Chilelectra (12%)	235 en 1992	-11 stations satellites (a privilégié le hertzien) -80% des appels internationaux -Projet pour 150 000 lignes d'ici l'an 2000	Centraux : Ericsson -Internationaux : Telrad -National : NEC
SATEL (SA)	Entel (50%) Comsat (50%)		-Prévoit l'installation d'un réseau national de fibre optique	
Telecomunicaciones de Chile (SA) 1982	Famille Radic (30%) Famille Ibanez (31%)	650 en 1992	-50% du trafic télex -25% du marché voix international -50% du marché des données international -Concessions de longues distances	Centraux internationaux : Telrad
Telefonica del Sur (SA)	Luksic Siemens		-Présence dans la 10e région du Chili : 47 000 lignes fixes -Possède une partie de son réseau en fibre optique	Fournisseur unique : Siemens
VTR (SA)	Southbell Corporation (40%)	40 en 1992	-Carrier de la région sud interurbain et international : 3000 entreprises clientes et 15 000 lignes sans fil -Projet de réseau cellulaire le plus long du monde (4 000 km)	-Siemens -Cellulaire : Motorola
CMET 1978			Présence en région métropolitaine et dans les 5e et 6e régions chiliennes	Harris
Telefonica Manquehue 1980	Famille Rabat		Présence en région métropolitaine uniquement : 12 000 lignes installées	Telrad
CIDCOM	Bell South (100%)		-Présence sur la région métropolitaine et sur la 5e région chilienne -Projet pour une future présence sur le marché des bases et transmissions de données	Northern Telecom

¹ Le marché chilien des télécommunications - PEE de Santiago du Chili -mars 1994, note réactualisée avec les données de 1996

Ainsi, le Chili est un observatoire pertinent pour l'analyse des évolutions du secteur à l'échelle de l'Amérique Latine. En revanche, la taille réduite du marché domestique - 13,8 millions d'habitants - limite l'intérêt de mener une stratégie de volume au Chili.

1.2. Le cadre de la régulation dans les télécommunications

1.2.1. Les institutions régulatrices et leur rôle

Selon Narcisso IRURETA², Ministre des Transports et des Télécommunications, la politique chilienne des télécommunications a pour mission de « faciliter l'incorporation opportune des progrès technologiques dans l'infrastructure nationale des télécommunications, promouvoir la concurrence et, grâce à celle-ci, de parvenir à un meilleur service à un moindre coût pour un plus grand nombre de Chiliens ».

Cette position explique l'intérêt des pouvoirs publics pour la téléphonie personnelle et sa préoccupation concernant le développement de la téléphonie rurale. Cependant, tout en prônant le libre jeu du marché et de la concurrence, les pouvoirs publics contrôlent l'accès des opérateurs au marché par le mécanisme des licences. Toutefois l'accès semble assez souple, comme en témoignent les nombreuses entreprises présentes sur le système *multicarrier* et les multiples opérateurs de téléphonie locale.

Le fonctionnement du marché est donc soumis au contrôle du Secrétariat d'Etat aux Télécommunications (le SUBTEL), au sein du Ministère des Transports et des Télécommunications. Cet organisme étudie et publie les normes, propose, avec l'accord du ministre, la politique nationale en matières de télécommunications et accorde les licences aux opérateurs. La mise en place du système multicarrier et les radiocommunications ont élargi son rôle : le SUBTEL doit également contrôler les pratiques commerciales des opérateurs, afin d'éviter les abus et les comportements anti-concurrentiels.

Un projet est en cours pour l'établissement d'une autorité de régulation autonome, une *Superintendencia*, comme il en existe pour l'électricité, par exemple. Le SUBTEL continuerait de s'occuper de l'élaboration des politiques du secteur et des normes. La Superintendance serait alors chargée des fonctions techniques, du contrôle et de l'attribution des ressources rares, telles que les fréquences hertziennes.

Si le SUBTEL ou un opérateur dominant estiment qu'une compagnie a des pratiques anticoncurrentielles, la Commission Anti-monopole est saisie. Par exemple, de mars à août 1995, le SUBTEL était opposé à la compagnie CTC au sujet des coûts d'accès au réseau. En effet, CTC facture aux autres opérateurs un coût d'interconnexion à son réseau. Le tribunal a été saisi par le

² Etude de débouchés : Les Télécommunications au Chili - PEE de Santiago du Chili - septembre 1995

SUBTEL et les opérateurs Entel et Chilesat et a réaffirmé le droit de chaque opérateur de conserver la totalité des revenus générés par le trafic local, selon le principe du « *senders keep all* ». Le procès a révélé par ailleurs que CTC ne communiquait pas aux opérateurs concurrents les données sur les appels passés par les clients ayant souscrits à la clause NPNI (Ne pas Publier, Ne pas Informer) de CTC. Les opérateurs n'ont pu ainsi facturer entre 3 et 8% des appels passés sur leur réseau, faute d'avoir été informés de leur existence par CTC.

Concernant les appels longue distance, le SUBTEL a décidé de lancer un audit sur les irrégularités commises dans le réseau multicarrier. L'objectif est de s'assurer qu'il n'y a eu ni subventions croisées entre les opérateurs et leurs filiales d'appels longue distance, ni pratiques anti-concurrentielles.

1.2.2. Le processus d'homologation des équipements

L'homologation des équipements n'est pas obligatoire dans le cadre d'une vente à des petits distributeurs. Deux entités l'organisent :

- la CTC Equipos, filiale de l'opérateur CTC ; elle vend et installe tous types de terminaux et d'équipements pour les télécommunications (téléphones, télécopieurs, centrales, répondeurs). Elle procède systématiquement à l'homologation des équipements vendus dans ses 100 centres nationaux. Cependant, un refus d'homologation d'un équipement par CTC écarte définitivement ce matériel de la liste du distributeur ;
- le CENET, Centre National d'Electronique et de Télécommunications, créé dans les années 1960 par l'Organisation Internationale des Télécommunications et le gouvernement chilien, est à l'origine un centre de formation à l'électronique et aux télécommunications rattaché à l'Université du Chili. L'organisme dispense des cours au personnel technique des entreprises qui en font la demande, dans les secteurs de l'électronique, des télécommunications, de l'informatique et des ressources humaines. Le CENET propose aussi des services d'homologation du matériel téléphonique, par la rédaction d'un dossier supervisé par le SUBTEL, qui décide ou non de l'homologation.

2. L'électricité

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Au Chili, les activités de production, transmission et distribution d'électricité sont gérées de manière indépendante.

Générée par environ 120 sites de production électrique, hydroélectrique ou thermique (au charbon), la capacité installée est de 5,994 MW. En 1995 la production est évaluée à 20,4 millions de

kWh et représente 58% de l'approvisionnement énergétique du pays. Depuis 10 ans, 70% de la production totale d'électricité est en moyenne d'origine hydroélectrique ; ce type de production est sujet à de nombreuses variations : par exemple, en 1992, 97% de la production totale d'électricité était d'origine hydroélectrique, grâce à une forte pluviométrie. D'autres formes de production électrique sont également mises à profit, telles que celles utilisant le gaz naturel et les dérivés du pétrole. D'autres sources d'énergie sont à l'étude : le nucléaire, avec l'existence au Chili d'un réacteur expérimental, l'énergie solaire, marémotrice, ou encore éolienne, avec la construction d'une centrale de 15 MW, dans la région de *Calama*.

Le système électrique se développe par l'intermédiaire de quatre systèmes indépendants : le SIC, *Sistema Interconectado Central* (zone centrale), qui dessert 80% de la population, le SING, *Sistema del Norte Grande* (zone nord) et les 2 SAMM, *Sistemas Aislados de Aysen y Magallanes* (zone sud). Gérés par la CNE, *Comision Nacional de Energia*, des projets d'interconnexion sont en cours avec l'Argentine, qui permettraient l'établissement d'une liaison Santiago-Mendoza et avec le Pérou.

Les entreprises opérant dans le secteur électrique sont rattachées à l'Association Chilienne des Industries Métallurgiques, l'ASIMET. Les principales sont :

Eneris est une holding d'entreprises du secteur électrique. Outre la gestion de ses filiales, elle recherche l'internationalisation de son champ d'action et participe au processus global de privatisation en Amérique Latine, plus particulièrement en Argentine. Ses filiales sont :

- *Distribuidora Chilectra Metropolitana* : la société transmet et distribue l'énergie électrique rachetée à *Chilgener*, *Endesa*, *Colbun Machicura* et *Pehuenche* ;
- *Ingenieria e Inmobiliaria Manso de Velasco* : il s'agit d'une entreprise d'ingénierie électrique ; elle assure l'exécution d'ouvrages électriques de grande envergure pour les sociétés distributrices d'électricité ;
- *Compania Electrica del Rio Maipo* : société de distribution d'électricité ;
- *Distribuidora de Productos Electricos* : société de distribution d'équipements électriques ;

- *Emprea Nacional de Electricidad (Endesa)* : la société est principalement détenue par *Eneris*, à hauteur de 19%, *Rating Standard* et *Poor's BBB*. Elle est le principal producteur d'énergie électrique. La compagnie et ses filiales participent à l'approvisionnement du SIC, à hauteur de 43%. Le système électrique d'*Endesa*, le SIE, s'étend sur 1 720 km, de la IIIe à la Xe région et se compose de plus de 9 400 km de lignes à simple et double circuit. Il est utilisé par les entreprises génératrices d'énergie du SIC, pour transporter l'électricité des centrales aux points de connexion de leurs réseaux propres de distribution ; à ce titre, celles-ci sont soumises à un droit de passage. Ses principales filiales sont :

- *Transelect*: formée en mai 1993 à partir de l'ancienne Division Transmission d'*Endesa*, cette filiale est chargée de la commercialisation de capacités d'électricité, du maintien et du développement du SI ;
- *Ingendesa*: entreprise d'ingénierie leader au Chili ; 40% de son activité provient de projets pour le compte d'entreprises autres que *Endesa* ;
- *Empresa Electrica Pehuenche* : entreprise chargée de la construction de la Centrale hydroélectrique *Curillinque* ;
- *Empresa Electrica Pangué* : entreprise chargée de la gestion du projet de centrale hydroélectrique *Pangué* ;

-*Chilectra Generation (Chilgener)* : son activité principale est la production et la transmission d'énergie électrique ; la compagnie a produit 1.949 milliards de kWh en 1992. Ses clients sont les trois grandes industries de la zone centrale, *Chilectra*, *Metropolitana*, *Chilquinta* et *Cia Electrica Del Rio Maipo* et directement certaines grandes entreprises de la région métropolitaine et dans les Ve et VIe régions ;

-*Edelnor* : la société est en charge de la construction de la centrale *Mejilones*, d'une capacité de 72 MW, équipée de 2 turbines à gaz ;

-*Colbun-Machicura* : il s'agissait de la plus grande entreprise productrice sous tutelle de l'Etat ; elle emprunte le système interconnecté d'*Endesa* (SIE) pour se relier au *Sistema Interconectado Central* (SIC), qu'elle approvisionne, car elle ne possède pas de réseau de transmission propre. En juin 1996, le consortium italo-allemand *Siemens-Ansaldo* a été désigné par *Colbun* pour construire la centrale à gaz de *Nehuenco*, pour un coût d'investissement de 200 millions de US\$ et une puissance de 370 MW. En octobre 1996, sa privatisation partielle est attribuée au consortium composé de *Minera Valparaiso* (groupe Matte) et *Inversora Electrica Andina* (Powerfin, Iberdrola et Enagas) et doit modifier le contexte concurrentiel du secteur ;

-*Sociedad Iberoamericana de Energia (Ibener SA)* : la création en 1996 de cette nouvelle entité est liée au développement du projet de construction de deux centrales hydroélectriques, *Peuchen* et *Mampil*, pour un coût d'investissement de 160 millions de US\$.

La Commission nationale de l'Energie fait acte d'un rythme de croissance soutenu de la consommation électrique au Chili et évalue ce taux de croissance de la demande électrique à 8.4% en moyenne par an, pour les dix prochaines années. Ainsi, les opérateurs du marché pourront vraisemblablement conserver un taux de rentabilité appréciable, malgré la tendance à la baisse des tarifs en vigueur.

2.2. Le cadre de la régulation

L'homologation et les normes particulières sont de la responsabilité de trois organismes :

- la SEC ou *Superintendencia de Electricidad y Combustibles* : la *Superintendencia* chargé du secteur électrique fait partie d'un groupe d'autorités régulatrices publiques, chargées, hormis l'électricité, des banques et institutions financières, des marchés des valeurs et assurances, des fonds de pensions, de la sécurité sociale et de l'eau. Chaque *Superintendencia* est rattachée au ministère compétent pour le secteur dont elles exercent le contrôle. Pour l'électricité, il s'agit du Ministère des Travaux Publics. La SEC contrôle donc le secteur par la *fiscalizacion*. En cas d'abus, elle peut appliquer des sanctions soit sous la forme d'amendes ou soit par le retrait ou la modification des permis et licences accordés à un opérateur électrique. Les membres d'une *Superintendencia* sont des fonctionnaires, nommés par le Ministre compétent. Leur autonomie peut donc être jugée relative à leur administration d'appartenance. Leurs décisions sont susceptibles de recours auprès du juge civil, dans le cadre d'un *recurso de proteccion*. Ses compétences sont l'encadrement des tarifs et le contrôle de la qualité de service. La SEC procède par contrôles routiniers ou par enquête spécifique, directement demandée par le Ministre.
- la CNA, *Comision Nacional de Energia* ;
- l'INN, *Instituto Nacional de Normalización* - équivalent de l'AFNOR.

2.3. Perspectives sectorielles

L'arrivée du gaz naturel sur le marché électrique chilien est sans contexte le début d'une ère nouvelle dans ce secteur engendrant de nouvelles opportunités d'investissements, une plus forte concurrence, une reconversion des procédés technologiques et de plus faibles coûts d'exploitation. Les projets d'investissements en cours sont estimés à 600 millions de US\$ et sont amenés à doubler la capacité actuelle de génération électrique.

Par ailleurs, la Commission Nationale de l'Energie travaille à la réalisation d'un nouveau plan de régulation du secteur, *Reglamento Electrico*, qui doit être présenté début 1997. Ce plan inclut des thèmes tels que la qualité du service, des concessions et de la rationalisation. Il prévoit aussi l'établissement d'une réglementation pour les CDEC, *Centros de Despacho de Carga*, instances qui réunissent les compagnies dont la capacité de production dépasse 60MW et définissent les tarifs énergétiques.

La Commission cherche à éviter toute forme de monopole et envisage d'introduire sur le marché des producteurs dont la capacité dépasse 9MW. La volonté affichée de la Commission de multiplier le nombre d'acteurs sur le marché naît de la constatation suivante : depuis plusieurs années, le tarif de l'énergie n'a pas enregistré de diminution sensible sur le SIC, *Sistema Interconectado Central*, qui couvre 90% de la consommation électrique chilienne.

Le taux de croissance annuel de la demande électrique nationale devrait avoisiner 8,5% par an en moyenne et est inférieur à la croissance annuelle du PIB. Jusqu'à présent, le Chili a enregistré un taux de consommation électrique très inférieur à celui des pays industrialisés : il est de l'ordre de 1 600 kWh par habitant et par an en juillet 1996, soit 10 fois inférieur à celui des Etats-Unis.

Le programme de construction de centrales électriques³ conseillé par la Commission s'échelonne de juillet 1996 à avril 2005. Il est l'illustration du fort dynamisme enregistré dans le secteur.

Programme de construction de centrales électriques -Période juillet 1996/avril 2005		
Date	Nom ou type de centrale	Puissance en MW
juillet 1996	San Ignacio	33
juillet 1996	Arauco Generacion	30
octobre 1996	Guacolda	150
avril 1997	Pangue	447
octobre 1997	Lomo Alta	38
novembre 1997	SES cycle combiné	359
fin 1997	Renca (cycle combiné gaz-charbon)	370
mai 1998	Nehuenco	370
juillet 1998	Retropower	63.6
octobre 1998	Rucue	160
octobre 1998	Peuchen	72
janvier 1999	Gaz cycle combiné	332.4
avril 1999	Mampil	46.7
octobre 2000	Gaz cycle combiné	332.4
octobre 2001	Gaz cycle combiné	332.4
octobre 2002	Gaz cycle combiné	332.4
octobre 2003	Gaz cycle combiné	332.4
janvier 2004	Los Condores	103
octobre 2004	Gaz cycle combiné	332.4
avril 2005	Ralco	583

³ L'évolution du panorama et grands projets -Note sur l'énergie électrique- Bulletin d'informations du PEE de Santiago du Chili-juillet 1996

3. Le gaz

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

En 1995, le gaz naturel représente 5% de l'approvisionnement énergétique du Chili. Cependant, les qualités reconnues du gaz naturel (propreté, facilité de transport et prix compétitif) laissent envisager une augmentation de son utilisation dans les années à venir. D'ores et déjà, une croissance de 8% par de la demande est constatée, signifiant un doublement de la capacité de production nationale tous les dix ans et des investissements nécessaires évalués à 600 millions de US\$ par an.

Les réserves de gaz s'élèvent à 43 milliards de m³. La production est localisée à l'extrême sud du pays, dans la région de *Magallanes*. Elle est assurée par l'entreprise ENAP, *Empresa Nacional del Petroleo*, qui approvisionne de manière exclusive l'usine de production de méthanol, *Methanex*, de *Punta Arenas*. La distribution du gaz dans la région de Magallanes est réalisée par la compagnie privée Gasco, à la fois dans les secteurs résidentiels et industriels.

Le gaz manufacturé, dont le prix est relativement élevé a vu sa consommation diminuer depuis le début des années 1980. En 1992, celle-ci s'élève à 160 millions de m³, dont 90% sont destinés au secteur résidentiels. Le gaz manufacturé est utilisé dans la plupart des grandes villes chiliennes : *Valparaiso*, *Vina del Mar*, la région métropolitaine de *Santiago*, *Concepcion* et *Talcahuano*. Le marché de la distribution du GPL se partage entre trois compagnies : *Gasco* (40%), *Abastible* (34%) et *Codigas* (26%).

3.2. Perspectives sectorielles

Deux raisons essentielles ont motivé la décision de construire plusieurs gazoducs au Chili :

- la protection de l'environnement : le niveau élevé de pollution urbaine, notamment à Santiago, a poussé les autorités publiques à adopter des mesures concrètes afin de limiter les émanations toxiques. Les industriels pollueurs sont sommés de réduire leurs rejets toxiques dès 1997, sous peine de sanctions. Dans le cadre des négociations au sein de l'ALENA, les questions environnementales soulevées concernant le Chili devraient inciter les industriels à choisir entre l'installation d'équipements de filtration ou la conversion au gaz naturel de leur process industriel ;
- la position du gouvernement : la *Comicion Nacional de Energia* s'est prononcée en faveur de la production d'électricité à partir du gaz naturel, conduisant à la multiplication d'appels d'offres internationaux pour la reconversion des centrales thermiques et la construction de nouvelles centrales à cycle combiné ;

Les projets d'approvisionnement par gazoduc

Les projets d'approvisionnement en gaz naturel argentin par gazoduc sont acquis pour les principales régions consommatrices :

- en juin 1996, les travaux du gazoduc menés par le consortium *Gasandes* (Novagas-Canada et Lone Star-USA), sont accomplis à hauteur de 40% de la construction prévue. La région métropolitaine de Santiago doit être connectée au réseau argentin, à hauteur de *Mendoza*. La construction de ce gazoduc de 410 km et le transport du gaz seront réalisés par la compagnie *Gasandes SA*. L'approvisionnement en gaz de la clientèle industrielle et domestique, assurée par *Metrogas SA*, est prévue dès le mois de juin 1997. Dans ce cadre, la filiale argentine du pétrolier français Total a signé avec le groupement un contrat de vente de gaz naturel à partir des champs argentins de *Neuquen* au distributeur chilien *Metrogas* ;
- l'approvisionnement de la région industrielle de *Concepcion* est prévue par le projet *GasSur*, initié en janvier 1995 ; le gazoduc de 623 km serait exploité par *Novacorp International* et le gaz naturel distribué par *Gasco*, également chargé de la distribution de gaz manufacturé à *Concepcion* ; son aboutissement paraît encore incertain du fait des hésitations de *Novacorp International* sur la viabilité du projet ;
- le projet *Transgas (Transporte Gasoducto Trasandino Ltda)-Gas de Chile* prévoit la construction d'un gazoduc de 800 km, reliant les champs argentins de *Neuquen* et la région métropolitaine à hauteur de *Concepcion*. Les entreprises opératrices sont dirigées dans un consortium par *Tenneco* (USA) et *British Gas* ; en juin 1996, *Transgas* a officiellement annoncé qu'il suspendait son projet de gazoduc, suite à un désaccord entre les compagnies du consortium au sujet du projet de centrale thermoélectrique ; le projet pourrait être reconduit dès 2001, date à laquelle les études de la Commission Nationale de l'Energie préconisent la construction d'un second gazoduc pour alimenter la région métropolitaine de *Santiago* ;
- l'approvisionnement de l'extrême sud du pays est présenté dans le projet *Methanex Chile*, filiale de *Novacorp* (Canada), suite à l'augmentation de la capacité de l'usine de méthanol de l'usine de *Punta Arenas* ; la construction d'un gazoduc de 50 km reliant *San Sebastian* en Argentine à *Punta Arenas* au Chili a démarré début 1996 et doit fournir 80% des besoins supplémentaires de *Methanex* ;
- le projet *Atacama*, présenté par les deux entreprises nord américaines *CMS Energy* et *Williams International* est encore à l'étude : le gazoduc de 637 km relierait *Ramos*, au nord de l'Argentine et les régions nord du Chili ; l'interconnexion avec le réseau intérieur permettrait de fournir indifféremment du gaz bolivien ou argentin ; un projet concurrent est mené depuis 1995 par l'ENAP (Chili), BHP (Australie et YBPF, filiale bolivienne de la société argentine YPF. Aucun choix n'a encore été effectué.

4. Les Chemins de fer: une volonté politique de modernisation du réseau national:

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Depuis la date de sa création, en 1884, jusque dans les années 1950, *l'Empresa de los Ferrocarriles del Estado* (EFE) évolue en monopole et constitue un outil déterminant du développement économique du pays. Il n'est alors concurrencé que par le transport maritime, sur les longues distances. L'expansion de l'industrie automobile et la croissance du réseau routier ont précipité son déclin : l'entreprise affiche systématiquement des résultats déficitaires et depuis 1979, elle doit assumer sa dette, l'Etat ayant décidé de supprimer ses subventions couvrant investissements et déficits de l'entreprise. Autrefois prédominant, les chemins de fer chiliens ont progressivement perdu de leur importance et ne représentent plus que 6% en 1995 du marché du transport des passagers et des marchandises.

Aujourd'hui, le réseau ferré chilien comprend 7 600 km de voies et ses opérateurs sont :

-EFE et ses filiales FEPASA (fret), Merval (*Metro Regional de Valparaiso*) et Ferrocarril (de Arica à La Paz) possèdent la majeure partie du réseau ferroviaire chilien, soit 4 439 km (58% du réseau national). Laissés à l'abandon pendant près de 25 ans (les pouvoirs publics ont porté alors leurs efforts sur le transport et le réseau routiers), la compagnie est dans une situation critique : ses voies et son matériel roulant sont en mauvais état, les problèmes de personnel entravent son fonctionnement et ses pertes s'accumulent.

En 1990, sa dette accumulée est estimée à 100 millions de US\$. Depuis cette date, le Président Aylwin montre sa volonté de réhabilitation de l'EFE ; en 1992 la loi 19-170 promulguée donne à la compagnie des moyens légaux pour moderniser sa gestion, exploiter son patrimoine et générer de nouvelles sources de revenus. Un plan d'urgence alloue en 1992 et 1993, les sommes respectives de 2 280 et 3 367 millions de pesos pour les réparations d'équipement et 17 553 millions de pesos sont transférés afin d'éponger la dette à court terme de l'EFE.

Un plan triennal s'échelonnant de 1993 à 1996 est adopté de manière à consolider la participation privée dans le secteur, réhabiliter l'infrastructure et les équipements de l'EFE et améliorer la gestion financière de la compagnie. Dans ce cadre, la filiale de fret FEPASA est privatisée à hauteur de 51% de son capital en 1994, afin d'obtenir de nouvelles ressources.

Quant à la modernisation du service de transport des passagers, dont le montant des investissements nécessaires s'élève à plus de 400 millions de US\$, une première étape voit la transformation de l'EFE en holding en octobre 1995. Sept filiales y sont regroupées, mais plusieurs questions ne sont pas résolues : la part de l'investissement public, la forme de partenariat de ces filiales avec le secteur privé et le cadre réglementaire de contrôle de la concurrence entre la route et le chemin de fer ;

-*Ferronor*, filiale à 90% de la CORFO (*Corporacion de Fomento de la Produccion*, entreprise d'Etat) qui appartenait jusqu'en 1990 à EFE. Son réseau relie *La Calera* à Iquique sur 2 445 km et représente 32.2% du réseau chilien ;

-FCAB (*Ferrocarril de Angofagasta a Bolivia*), entreprise anglaise à l'origine, aujourd'hui détenue par l'entrepreneur chilien Andronico Luksic ; son réseau regroupe 741 km de voies (9.8% du réseau total) dans la Région d'*Antofagasta* ;

4.3. Perspectives sectorielles

En décembre 1995, le Chef de l'Etat Chilien a annoncé officiellement la nouvelle politique de transport ferroviaire de son gouvernement. Elle consistera à revitaliser le réseau passagers, tombé en désuétude, malgré sa contribution au désenclavement certaines régions. Dans ce but, la fourniture d'équipements et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire, ainsi que l'exploitation du service de transport des passagers seront offerts en concession au secteur privé. L'investissement nécessaire à la remise en état globale du principal axe concerné, reliant Santiago et Puerto Montt (1050km), est évalué à 450 millions de dollars. L'adjudication de cet important contrat devrait avoir lieu en mars 1997, la remise des plis en décembre 1996. Ces concessions doivent être établies pour 25 ans et sont renouvelables par tacite reconduction tous les 5 ans.

Par ailleurs, l'état d'avancement de deux projets ferroviaires mérite d'être mentionné:

-la privatisation de l'entreprise de fret ferroviaire *Ferronor*. Le gouvernement a cédé 99.9% du capital de l'entreprise de fret (couvrant la moitié nord du pays) au secteur privé. La procédure de préqualification close depuis début octobre 1996 a désigné en novembre 1996 l'entreprise *Andres Pirazzoli Y Cia* (APCO), opérant dans le terrassement et la vente de machines industrielles. L'entreprise chilienne devrait s'associer avec la compagnie américaine *Rail America*, spécialisée dans le transport et la vente de matériels roulants et la réalisation de travaux sur lignes ferroviaires ;

-la réhabilitation de trois lignes de chemin de fer suburbain en région métropolitaine:

- Santiago - Melipilla (Sud-Ouest) : l'adjudication et les travaux sont prévus en 1997
- Santiago - Tiltil (Nord) : des études seront lancées prochainement
- Santiago - Rancagua (Sud) : la réalisation du projet est prévue en 1997

Concurrence et régulation des services publics aux -ETATS- UNIS

1. Les télécommunications

1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

A la suite du rapport Toffler et de contestations régulières du monopole privé d'AT&T, pour son immobilisme et les rigidités de la structure, l'année 1972 voit l'ouverture d'un procès anti-trust à son encontre. Le juge Green adopte le *modified final judgment*, qui conduit au démembrement d'AT&T : la firme doit céder ses activités de téléphonie locale (« activités du passé », croyait-elle), au profit des communications longue distance et de l'international, des services d'information et de l'informatique. De cette manière, le juge Green, voulait permettre à une grande entreprise américaine de devenir le premier acteur global du marché mondial des télécommunications. Par la suite, le territoire américain est divisé en *Lata (Local Access and Transport Area)*, nouvelle norme pour le secteur (un service inter-Lata est un service longue-distance, tandis qu'un service intra-Lata est un service local). Suite à l'application des lois anti-trust, AT&T abandonne son activité de distribution téléphonique locale.

Sept RBOCs (*Regional Bell Operating Companies*) sont créées, opérant en monopole régional et proposant des services inter-Lata dans leur zone propre. Les RBOCs réalisent 2,25% de leur chiffre d'affaires grâce aux versements des opérateurs longue-distance (les *access charges*). Cependant, elles sont fortement encadrées dans leur développement par les régulateurs : elles ne peuvent prétendre à une extension horizontale de leurs activités et ne peuvent proposer des services longue-distance ou des services d'information en dehors de leur zone d'influence ; construire des équipements de télécommunications leur est également interdit.

Devant les inconvénients d'un système rigide, les solutions de contournement se multiplient. Les charges prélevées par les RBOCs à leurs abonnés pour faire payer l'accès des opérateurs longue distance s'avèrent trop élevées pour certains groupes d'abonnés, généralement des entreprises. Les *Competitive Access Providers* concurrencent les exploitants régionaux en confiant directement leur trafic à un opérateur longue distance (ils contournent donc l'infrastructure locale existante).

AT&T reste néanmoins l'opérateur principal aux Etats-Unis, regroupant 65% des parts du marché de la téléphonie longue-distance. A ce titre, la compagnie reste soumise à une réglementation stricte, mais des assouplissements notables s'effectuent au fur et à mesure du renforcement de la concurrence. AT&T connaît de graves difficultés et perd beaucoup d'argent dans

l'informatique, mais ces évolutions sont « dûes¹ plus aux faiblesses du groupe qu'à une volonté du juge Green d'imposer une nouvelle organisation du secteur ».

Sur le marché en forte croissance des télécommunications, AT&T doit composer avec la présence croissante des opérateurs MCI (la FCC a autorisé la compagnie à opérer sur l'interurbain en 1969) et Sprint. A l'avenir, les opérateurs de télévision câblée peuvent être des concurrents de poids : on voit d'ores et déjà les plus importants d'entre eux investir dans la téléphonie mobile. Sur les segments du marché des télécommunications où la concurrence est effective, des baisses de tarifs interurbains et un développement rapide de nouveaux services ont pu être constatés. Dans ce contexte, des alliances de poids se sont scellées, à l'image de la fusion annoncée en août 1996 de *WorldCom*, quatrième opérateur longue distance et MFS, premier opérateur de liaisons spécialisées.

Le *Telecommunications Act* du 1er février 1996 répond ainsi aux demandes pressantes en faveur d'une véritable libéralisation et prépare l'ouverture de l'ensemble des secteurs de communication à la concurrence dès le 31 mars 1999.

1.2. Cadre de la régulation

Aux Etats-Unis, les télécommunications sont pour l'essentiel réglementées par le *Communications Act* de 1934. Le titre II de ce document aborde notamment les aspects et les procédures liées directement aux opérateurs de télécommunications.

1.2.1. Les autorités de régulation

*Au niveau fédéral

Créée par le *Communications Act* de 1934, la *Federal Communication Commission* (FCC) est une agence régulatrice, indépendante de l'exécutif, responsable directement devant le Congrès. Elle est compétente pour la régulation des communications entre Etats et internationale, par téléphone, radio, télégraphe, satellite et câble (à la fois télécommunications et audiovisuel). A ce titre, elle octroie des licences et édicte des réglementations.

Elle est dirigée par cinq commissaires désignés par le Président et confirmés par le Sénat pour un mandat de 5 ans. Son président est désigné parmi eux par le Président. La FCC emploie 2000 personnes.

Dans un premier temps, l'attribution des ressources rares s'est effectuée par octroi de licences, après examen du dossier de qualification. Le système prenait trop de temps et une procédure d'attribution par loterie a été expérimentée sans succès. Finalement, depuis juillet 1994,

¹ « La tentation hexagonale » - Elie Cohen - 1996

la FCC procède à la mise aux enchères des fréquences hertziennes pour la téléphonie cellulaire numérique.

Ses décisions sont susceptibles de recours devant les juridictions fédérales de droit commun, les cours d'appel. Par exemple, en 1978, la cour a annulé la décision *Execunet I* de la FCC, qui interdisait à MCI d'opérer sur le segment longue distance du marché interurbain. Plus récemment, une décision de la FCC en 1992, selon laquelle les compagnies locales de téléphone devaient laisser à leurs concurrents un accès direct à leur réseau, a été annulée par une Cour Fédérale d'Appel.

Si les Cours d'Appel de droit commun sont toutes a priori juridiquement compétentes, force est de constater que le *Circuit Court of Appeal* du District de Columbia -du fait de sa localisation- a joué un rôle important dans le processus de dérégulation, qui l'a fait surnommer la « Cour Suprême de Régulation ».

L'existence de la FCC avait été remise en cause par le Congrès républicain et la Heritage Foundation avait suggéré sa disparition dans le cadre de la déréglementation des télécommunications. Au contraire, le Telecommunications Act de 1996 lui confie des pouvoirs étendus : édicter tous les textes réglementaires et s'assurer que la « boucle locale » est bien soumise à la concurrence.

*Au niveau des Etats

Les *Publics Service Commissions* (PSCs) ont été créées (les premières l'ont été au début du siècle) dans chaque état de manière à réguler les transports, les télécommunications, le transport et la distribution de l'eau et de l'électricité.

Ses membres sont généralement nommés par le gouverneur ; ils peuvent également être élus ou désignés par la législation de l'état. Les PSCs comportent 3 à 12 Commissaires assistés de services pouvant comprendre entre jusqu'à 2500 employés.

Les mandats des Commissaires du Service Public porte essentiellement sur les tarifs, qui doivent être « justes et raisonnables » et ne pas comporter de discriminations injustifiées. Le niveau et la structure des tarifs font donc l'objet de contrôles. La procédure est quasi-juridictionnelle (*rate cases*) : la compagnie demande un réajustement des tarifs et le PSC statue après avoir procédé à des auditions, par exemple d'économistes qui témoignent sur le coût du capital. La décision finale de la Commission est susceptible d'appel devant les tribunaux judiciaires.

Par exemple, la *North Carolina State Utilities Commission* comprend 7 commissaires, assistés de 147 fonctionnaires. Elle a compétence sur 1000 compagnies : généralement privées de service public (*public utilities*), dont la majorité est composée de petites entreprises de transport

routier ou de distribution d'eau, mais elle comprend également trois grosses compagnies d'électricité, trois grosses compagnies de gaz naturel et deux compagnies de téléphone (dont *BellSouth*).

1.2.2. L'accès au marché américain des télécommunications

- La revente aux Etats-Unis

La réglementation américaine assimile à la revente toute activité consistant à offrir un service de télécommunications, à l'aide d'une infrastructure louée à un autre opérateur. Depuis 1978, la FCC ne pratique plus de différence de traitement selon que le fournisseur possède l'infrastructure utilisée ou non. Les revendeurs sont assimilés à des *carriers* et la FCC les distingue de la manière suivante :

- **la revente de capacité téléphonique** consiste en l'achat de capacité sur le réseau général (de manière à emprunter des circuits moins chers). Elle s'adresse à une clientèle ciblée de PME, utilisant les mêmes circuits. Le marché est essentiellement composé de petites sociétés américaines et canadiennes, dont le travail consiste à détecter les « failles tarifaires » des grands opérateurs ;
- **la revente de ligne louée**, connectée ou non au réseau public ; l'activité est très développée, autant au niveau domestique (la plupart des petits opérateurs longue-distance y font appel), qu'à l'international.

- Le statut de *carrier*

Selon les définitions du *Communications Act* de 1934, la *Federal Communications Commission* (FCC), opère une distinction entre deux types d'opérateurs. Celle-ci a été précisée en juillet 1993, à l'occasion du vote budgétaire pour l'année 1994 et de l'adoption du cadre législatif relatif à la mise aux enchères des fréquences hertziennes les plus convoitées, une précision qui, naturellement, ne s'applique que dans le cas des radiocommunications. Il s'agit des :

- ***private carriers*** : ils offrent des services à une clientèle spécifique, choisie par eux. Ils ne sont pas liés par une obligation de non-discrimination entre leurs clients potentiels. Leurs services ne sont pas non plus soumis aux réglementations locales de *public utility*². Ce sont par exemple les opérateurs de radio-communications privées (3RP). Les *private carriers* assurent tous les services que ne rendent pas les *common carriers* ;
- ***common carriers*** : ils offrent n'importe quel autre type de service de télécommunication par câble ou radio, sur le territoire américain ou vers l'étranger. Les diffuseurs de radio et de télévision sont exclus de cette catégorie et disposent d'une réglementation propre. Selon le texte de loi, le *common carrier* est un fournisseur de service mobile à caractère commercial, défini comme suit :

² Comme l'eau et l'électricité, les tarifs et les conditions de délivrance de licences du téléphone font, dans chaque Etat, l'objet d'une réglementation de la part des *Public Utility Commissions*

« service offert au public de manière non-discriminatoire et largement connectable au réseau téléphonique public ».

Le statut de *common carrier* s'accompagne d'une série de contraintes sur l'offre commerciale et les tarifs. En fonction de leur pouvoir de marché, la FCC distingue les *dominant carrier*, qui supportent les contraintes les plus lourdes, et les *non-dominant carrier*. Cette distinction est indépendante de la nationalité du *carrier*.

Un **opérateur dominant** doit faire état de son trafic, de ses investissements et de son chiffre d'affaires. Les tarifs de son offre commerciale doivent être approuvés par la FCC. Dans le cas d'opérations domestiques, la FCC exige généralement du *dominant carrier* que ses retours sur investissement ne soient pas trop rapides : une évaluation comptable régulière de l'entreprise veille à ce que les profits de l'entreprise restent « raisonnables ». De manifestes inconvénients concurrentiels en résultent, par exemple, lorsqu'un opérateur doit soumettre à l'avance ses tarifs, pour l'ensemble de son offre, à l'approbation de la FCC.

Ainsi, suite au démantèlement du *Bell System*, AT&T est classé dominant, bien que sa part de marché sur les communications longue distance soit passée en dix ans de 90 à 65%. Le régulateur a surtout été sensible au fait que l'opérateur construise ses propres équipements. Ses concurrents, tels que MCI ou Sprint, sont en revanche des *non-dominant carriers*. Sur le marché de la téléphonie locale, les *Bell Companies* (RBOCs), en position de quasi-monopole, sont considérées comme dominantes, de même que les indépendants³, comme GTE ou Rochester Telephone.

Depuis novembre 1992, les **opérateurs non-dominants** sont également tenus de déclarer leurs tarifs, mais l'approbation de l'Administration n'est pas nécessaire : la FCC est libre de choisir la déclaration à examiner, d'autant plus que l'abondance des informations transmises rend leur traitement difficile. Dans la pratique, la compagnie Sprint s'acquitte assez bien de ces obligations, tandis que la mauvaise grâce de MCI a occasionné de nombreuses plaintes d'AT&T.

- Le cas des opérateurs étrangers

La classification *common/private carrier* et le statut de revendeur s'opèrent de manière identique pour les opérateurs américains et étrangers. Par contre, la classification dominant/non-dominant est fortement affectée par l'origine des capitaux qui composent la demande. Dans tous les cas, la FCC est maîtresse de la délivrance ou non d'une licence d'exploitation, ainsi que de la classification de l'opérateur. Elle fonde sa décision sur des questions de réciprocité et distingue deux types de cas :

³ Les « indépendants » sont les compagnies locales de téléphone, non issues de l'éclatement d'AT&T.

- **si l'investisseur étranger souhaite offrir des services domestiques** de télécommunications, la FCC étudie les chances de succès d'une demande analogue par des opérateurs américains dans le pays d'origine de l'investisseur. Elle évalue alors le pouvoir de celui-ci sur son propre marché. Par exemple, la FCC évaluant que le Canada offrait aux opérateurs américains des conditions suffisantes de réciprocité, a autorisé les opérateurs canadiens à procéder à des activités de revente. Estimant cependant que le Canada avait maintenu des contraintes réglementaires, la plupart de ces opérateurs sont classés *dominant carriers* ;
- **pour l'obtention de licences internationales de common carrier**, le même principe de réciprocité est la règle. Depuis le 6 novembre 1992, la Commission a choisi d'évaluer les questions concurrentielles « routes par routes »⁴. Sur la base d'investigations très serrées, elle observe la position de l'opérateur candidat sur le marché de destination (part de marché, possession d'équipements...), ainsi que son environnement concurrentiel. Ainsi, un opérateur peut être classé dominant sur une route et non-dominant sur une autre, soit même se voir refuser une licence sur une troisième. Par exemple, *Cable&Wireless* est non-dominant sur toutes ses routes à l'international, sauf sur celle de Honk-Kong, où il est dominant.

L'exploitation d'une fréquence radio par un opérateur dont le capital étranger est supérieur à 20% est impossible, selon la section 310 du *Communications Act* de 1934. Elle impose également des restrictions sur la composition de l'exécutif de la société, pour la radiodiffusion, l'exploitation de liaisons hertziennes en tant que *common carrier*, ainsi que tous les types de radiocommunications terrestres et aériennes. Cette disposition semble anachronique, mais elle constitue une discrimination importante. En effet, la plupart des opérateurs détiennent des licences radio et sont par conséquent fermés à l'investissement étranger. Par exemple, en mai 1993, MCI n'a pu ouvrir son capital à *British Telecom* au-delà des 20% réglementaires.

La réglementation américaine accorde à la FCC un outil de régulation qui lui donne un pouvoir de contrôle très important sur l'entrée et les opérations de compagnies étrangères sur le marché américain. Ces pouvoirs, de nature discrétionnaire, s'articulent en deux étapes : la FCC accepte ou refuse d'accorder la licence d'exploitation, puis elle classe le candidat suivant la distinction dominant/non-dominant.

1.2.3. Le processus d'allocation des licences par la FCC

Le *Communications Act* de 1934, dans sa section 214, fournit l'ensemble des dispositions relatives à l'agrément de licences d'exploitation, tant pour les investisseurs américains qu'étrangers. Aucun opérateur n'est autorisé à reprendre la construction, l'extension, le rachat ou l'exploitation d'une ligne, sans avoir préalablement obtenu l'aval de la FCC. Il existe deux cas particuliers à souligner :

⁴ Auparavant, la FCC classait automatiquement dominant tout opérateur dont le capital étranger dépassait 15%.

- **l'achat d'un opérateur** tombe sous la coupe de la section 214. Par exemple, *Telefonica* a été soumise à cette procédure lorsqu'elle a racheté *Porto Rico Telephone*. Il a fallu une année entière à la FCC pour approuver l'acquisition. La notion de « rachat » par la FCC reste d'ailleurs assez floue ; celle-ci semble s'attacher aux cas de participations, avec une prise de contrôle de la société ;
- **les services à valeur ajoutée⁵** ne sont pas soumis à la réglementation. Un opérateur n'a donc pas besoin de déclarer la mise en oeuvre de services à valeur ajoutée et n'en détaillera la nature que sur demande spécifique de la FCC, particulièrement dans le cas de lignes louées. En revanche, si l'acquisition ou la construction d'une ligne est un préalable au démarrage du service, la section 214 du *Communications Act* s'applique. D'autre part, tous les services à valeur ajoutée s'appuyant sur les liaisons hertziennes sont, dans tous les cas, concernés par la règle des 20%.

L'opérateur candidat doit demander l'autorisation de la FCC, selon la section 214, dans tous les cas d'exploitation de lignes internationales (revente, rachat d'opérateur...) ou pour l'exploitation de lignes domestiques, lorsque l'opérateur candidat est soit déjà classé dominant, soit inconnu de la FCC.

Le *Telecommunications Act* de 1996 confère à la FCC une compétence nouvelle : celle de gardien des conditions de concurrence effective dans le secteur

1.3. Perspectives sectorielles

La demande de lignes téléphoniques explose aux Etats-Unis⁶. Le mouvement est général sur l'ensemble du territoire, mais particulièrement fort en Californie. Cette tendance s'explique par la popularisation des fax, mais surtout des ordinateurs équipés de modems, qui permettent de se connecter à Internet. *Pacific Bell*, compagnie locale qui dessert les deux tiers de la Californie, se heurte à l'insuffisance de câbles pour fournir toutes les demandes de lignes.

Par ailleurs, AT&T vise le marché américain du téléphone local, via ses réseaux de téléphonie mobile. Fort de son poids dans le radiotéléphone (7 millions d'abonnés, répartis dans 320 villes), AT&T a obtenu 23 licences pour exploiter de nouveaux services de téléphonie mobile, qui couvrent un marché potentiel de 217 millions d'abonnés. Par ce biais, le groupe cherche à attirer à lui les abonnés des compagnies régionales, les Baby Bells, dont le monopole a pris fin au début de 1996.

⁵ La FCC définit en tant que service à valeur ajoutée les services offerts d'un état à un autre, à l'aide d'infrastructures de common carriers, employant des programmes informatiques, qui modifient le format, le contenu, la présentation ou le protocole de l'information à laquelle s'intéresse l'abonné, ou lui fournissant une information supplémentaire ou restructurée, ou encore impliquant une interaction avec l'abonné pour le stockage ou la récupération de l'information.

⁶ La Tribune -27 janvier 1997.

2. Les postes

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le Service Postal, créé en 1775 par le Congrès Continental, est une des plus anciennes administrations publiques américaines. Au milieu des années 1960, de graves dysfonctionnements conduisent l'Administration Nixon à mettre en oeuvre une réforme d'envergure. Le *Postal Reorganization Act* d'août 1970 (*Public Law 91-375*) prévoit cinq dispositions :

- l'autonomie financière ;
- l'indépendance politique ;
- la continuité de direction ;
- la négociation collective entre la direction et les postiers, pour les salaires et les conditions de travail, conformément aux dispositions du secteur privé : l'arbitrage est obligatoire et contraignant en cas de conflit d'une durée supérieure à 180 jours après le début de la négociation ; en revanche l'interdiction du droit de grève, commune à tous les employés fédéraux, est maintenue ;
- la réglementation tarifaire par une commission indépendante.

Le nouvel opérateur, *United States Postal Service*, entre en fonction le 1er juillet 1971.

Depuis cette date, le Service Postal est placé sous l'autorité d'un Conseil des Gouverneurs de 9 membres désignés par le Président pour un mandat de 9 ans, renouvelable tous les ans et soumis à la confirmation du Sénat. Ceux-ci désignent le *Postmaster General*, autorité exécutive de l'organisme. Enfin, les dix personnes sélectionnent le *Deputy Postmaster General*. Celui-ci, depuis sa nomination en 1992, a lancé une restructuration, afin de réduire les frais généraux et les effectifs, accroître la qualité du service au client et stabiliser les tarifs postaux : 30 000 emplois ont donc été éliminés, par préretraites et départs volontaires sans licenciement. Par ailleurs, 10 zones de desserte ont remplacé les 5 régions et les 73 divisions locales préexistantes. Au niveau local, 85 districts de service à la clientèle et 350 unités de tri et distribution ont été créés. Cette nouvelle répartition des compétences s'est traduite par une sensible amélioration des performances de l'organisme postal.

En 1996, le Service Postal américain a dégagé 56 milliards de \$ de chiffre d'affaires et un bénéfice de 1,6 milliards de \$. Des progrès importants ont été réalisés en termes d'acheminement : en 1996, 91% du courrier a été acheminé dans les délais, contre un objectif de 90% et un résultat de 86% en 1995. L'objectif a été fixé à 92% pour 1997 et 95% pour l'an 2000. Le Service Postal a présenté un programme d'investissements de 6 milliards de \$ pour 1997 et de 14 milliards de \$ pour les cinq prochaines années, de manière à réduire les coûts par l'automatisation.

Le *Postal Service* doit faire face à une concurrence importante, technologique et commerciale. Le fax et l'e-mail ont bouleversé les conditions du marché de la correspondance et les parts du *Postal Service* se sont dégradées. L'organisme maintient sa position sur le segment du

courrier publicitaire mais régresse sur ceux des publications, de la correspondance, des transactions, à l'international, des paquets et de la livraison rapide.

2.2. Cadre de la régulation

Dans le Titre 39 du Code Fédéral, le *Postal Service* est décrit comme une fonction essentielle et est soumis à l'obligation de service universel, c'est-à-dire l'acheminement du courrier à des tarifs uniformes et raisonnables, sous l'ensemble du territoire, six jours par semaine. Pour accomplir sa mission, le Service Postal est sous monopole pour l'acheminement des lettres et l'accès exclusif aux boîtes aux lettres. Il doit toutefois parvenir à l'équilibre sans subventions budgétaires (interrompues depuis 1983).

La *Postal Rate Commission* est une administration indépendante créée par le *Postal Reorganization Act* de 1970. Elle est composée de 5 Commissaires, dont un président, tous nommés par le Président et confirmés par le Sénat.

Celle-ci a un pouvoir de tutelle sur le *Postal Service*, établissement indépendant placé dans le cadre de l'exécutif. Elle émet des recommandations au Conseil des Gouverneurs du Service Postal des Etats-Unis sur la structure des tarifs postaux et la classification du courrier. Elle effectue des études sur le fonctionnement des services postaux. Elle rapporte au Service Postal les plaintes et contestations émanant du public. Enfin, elle examine les décisions relatives à la fermeture ou à la consolidation des petits bureaux de postes.

2.3. Perspectives sectorielles

Un projet de loi, le *Postal Reform Act*, a été déposé en 1996 afin d'assouplir les conditions d'exercice de la mission d'intérêt général du Service Postal américain. La structure de l'organisme devrait davantage s'apparenter à une entreprise : le *Postmaster General* deviendrait le *Chief Executive Officer* du Service Postal et le *Board of Governors* serait un *Board of Directors*.

Par ailleurs, une division des produits postaux en deux catégories seraient effectuées :

- le courrier non soumis à la concurrence (*non competitive mail*) : les lettres, cartes et paquets envoyés par les usagers captifs feront l'objet d'une tarification plafonnée ;
- le courrier soumis à la concurrence : la *Postal Rate Commission* fixera les tarifs du Service Postal, de manière à ce qu'ils reflètent les coûts et le financement des frais généraux.

D'autre part, le Service Postal pourra expérimenter de nouveaux produits pendant trois ans, avant que la *Postal Rate Commission* ne les classe dans une des deux catégories. Enfin, l'accès exclusif aux boîtes aux lettres pourrait être remis en cause, à la suite d'une période expérimentale.

Déposée en juin 1996, la Sous-Commission chargée de l'examen de la loi ne s'est pas encore prononcée.

3. L'électricité

3.1. Le secteur électrique et l'élaboration du cadre législatif

Avant les années 1930, le secteur électrique est essentiellement constitué de sociétés de holding pyramidales, trois d'entre elles en particulier contrôlant près de la moitié de l'électricité produite aux Etats-Unis. Le capital était constitué de fonds propres et en grande majorité d'emprunts, de manière à ce qu'un faible investissement au sommet de l'édifice permette de réaliser des bénéfices importants. La taille et la complexité de ces trusts puissants donnaient souvent lieu à des abus de situations monopolistiques : leur réglementation et leur contrôle étaient quasiment impossibles.

La crise de 1929 a entraîné la ruine de ce système. En 1935, les autorités publiques ont voulu mettre de l'ordre dans une industrie sinistrée et ont instauré le Public Utility Holding Compagny Act (PUHCA). Celui-ci permet à la Securities Exchange Commission (SEC) de restaurer et renforcer la tutelle réglementaire de ces sociétés, tant au niveau fédéral qu'au niveau des Etats, en redistribuant et en redéfinissant les territoires desservis par ces producteurs. La SEC se charge alors de contrôler les entrées de nouveaux acteurs sur ce marché, ainsi que leurs activités. Le PUHCA élimine la situation des monopoles en supprimant les holdings séparées de leurs filiales opérationnelles par plus de deux rangs. Par la suite, la SEC doit approuver l'acquisition d'actifs ou de parts d'une autre société par une holding. Afin d'éviter toute intégration horizontale, elle doit également contrôler ses actifs physiques, ses titres, ses investissements dans d'autres secteurs et suivre toute opération de fusion.

Pour faire face à la crise énergétique des années 1970 et dans le but de réduire la dépendance énergétique des Etats-Unis vis-à-vis des importations de pétrole, l'Administration Carter a introduit une nouvelle législation, à l'origine de la déréglementation du secteur de l'électricité. Ainsi, dans le cadre du *Public Utilities Regulatory Act* (PURPA), le FERC a dû mettre en place des dispositions légales encourageant le développement des énergies renouvelables, de la cogénération et de la production d'électricité par de petites unités indépendantes (statut de Qfs ou *Qualifying Facilities*) : le monopole de la production des sociétés d'électricité traditionnelles prend fin. Les Qfs sont exemptées des dispositions du PUHCA.

Par ailleurs, le PURPA oblige les Investor Owned Utilities (IOUs, compagnies de service public, de capitaux et de statut privé) à racheter -par des contrats souvent à long terme - la production de ces nouveaux acteurs, à un prix de base garanti, qui doit prendre en compte les « coûts évités » (*avoided costs*), que la compagnie aurait encourus si elle avait elle-même produit le

kWh. Le prix de base tient aussi compte des risques pris par les producteurs indépendants (risque de l'investissement, du rendement de l'installation, du volume de la demande...). Il est fixé par la PUC et approuvé par la FERC. Il faut signaler que certains électriciens se montrent aujourd'hui en faveur d'une réforme de la PURPA, de manière à se délier de cette obligation d'achat. D'autre part, le développement rapide de la production indépendante a accru la fragmentation de l'industrie électrique.

Le marché américain est très fragmenté. La production d'électricité est assurée pour l'essentiel par des *utilities* (réglementées par le PUHCA) et en moindre proportion, par des producteurs indépendants, les *non-utility generators/NUG* ou *Independent Power Producers/IPP*. Les utilities sont au nombre de 3231 compagnies, caractérisées par leur grande diversité de tailles et de statuts juridiques. Moins de 1000 d'entre elles sont des producteurs effectifs d'électricité, la plupart n'étant que des distributeurs. Quatre catégories peuvent être dégagées de cet ensemble :

- les 265 principales entreprises électriques sont des IOU's. Elles ne représentent que 8% du nombre total des compagnies d'électricité, mais assurent plus des ¾ de la production totale aux Etats-Unis. Elles sont présentes dans tous les Etats, à l'exception du Nebraska. Elles sont intégrées verticalement, investies du monopole de production, de transport et de distribution sur leur zone de desserte. En échange de ce monopole, les IOUs sont dans l'obligation de servir toute clientèle potentielle sur son territoire, à des tarifs fixés sous contrôle de l'Etat ;
- 2007 entreprises publiques, les *public-owned utilities*, c'est-à-dire appartenant à des municipalités, des départements, les *counties*, ou aux états ;
- 909 compagnies du système coopératif rural, les *rural electric cooperatives*, qui appartiennent aux adhérents et qui sont essentiellement des distributeurs ;
- une dizaine d'entités fédérales, les *Power Marketing Agencies*, qui assurent en particulier la vente en gros à d'autres sociétés de distribution et la production des barrages hydroélectriques. Parmi ces entités, la plus connue est le *Tennessee Valley Authority* (TVA), qui représente à elle seule la moitié de la capacité fédérale. Elle dispose de ses propres installations de production et est gérée comme une entreprise privée. La *Bonneville Power Authority* peut aussi être citée ; elle ne produit pas mais elle est directement responsable du maintien et de l'extension de son propre réseau de transport. Il est actuellement question de la privatisation de certaines de ces sociétés fédérales.

La production d'électricité des IPP est encore marginale mais ne doit pas être négligée. La puissance totale installée par les producteurs indépendants est de l'ordre de 50 000 MW, soit près de 8% de la capacité totale ; celle-ci s'est développée plus rapidement que la capacité des compagnies traditionnelles. Les experts estiment que dans la prochaine décennie plus de 88000 MW de capacité supplémentaires seront installés, dont 24% (soit 21 000 MW) seront fournis par des producteurs indépendants.

3.2. Cadre de la régulation

3.2.1. La législation en cours : l'Energy Policy Act de 1992

L'article VIII de la loi fait éclater le carcan réglementaire du PUHCA et ouvre entièrement le marché de la production d'électricité à la compétition. La législation définit une nouvelle classe de producteurs indépendants, les EWGs (*Exempt Wholesale Generators*), qui sont autorisés à vendre leur production à qui veut l'acheter sur un ou plusieurs états.

Les IOUs sont autorisées à posséder une ou plusieurs filiales de production indépendantes et non réglementées. Celles-ci peuvent même opérer à l'étranger et prendre des participations dans des sociétés d'électricité étrangères. De la même manière, à l'intérieur des Etats-Unis, toute entité étrangère peut obtenir le statut d'EWG et réaliser des projets de cogénération aux Etats-Unis.

Les conditions d'accès pour les ventes d'électricité en gros sont élargies à l'ensemble des réseaux de transport (*transmission grids*). Ainsi, toute compagnie productrice d'électricité (*utility* ou *non-utility generator*) peut avoir accès à ces réseaux, même s'ils restent la propriété des IOUs. Elle peut demander à la FERC d'ordonner à une IOU de faire transiter sur son propre réseau l'électricité destinée à un autre électricien, moyennant une charge d'accès, calculée par la FERC. Ce tarif doit permettre à la société « transporteuse » de récupérer l'intégralité des coûts de ce service. Il est intéressant de noter que la loi n'impose pas que l'électricité soit transportée à destination d'un consommateur final (*retail wheeling*) ; les états sont libres d'expérimenter le processus, mais les régulateurs des états, les PUCs, ne sont pas autorisés, pour l'instant- à imposer l'ATR aux opérateurs.

La législation encourage également la création de Regional Transmission Groups (RTG), enregistrés auprès de la FERC : leur objet est de planifier les besoins en transport d'électricité à l'intérieur d'une zone géographique déterminée.

3.2.2. Les autorités de régulation

La *Federal Energy Regulatory Commission* a été créée en 1920, sous le nom de *Federal Power Commission*, devenue *Federal Energy Regulatory Commission*, avec le *Department of Energy Reorganization Act* de 1977. La FERC est une Commission de 5 membres, nommés par le Président et confirmés par le Sénat, placée sous l'autorité du Secrétaire à l'Energie. Ses prérogatives dans le domaine de l'électricité sont définies comme suit :

- elle a une compétence juridique sur le transport de l'électricité entre les Etats et sur le contrôle de la vente en gros d'électricité (*wholesale*) entre compagnies situées dans un même Etat ou dans

différents Etats. Aux termes du *Federal Power Act*, « vente en gros » d'électricité signifie « vente d'électricité pour revente » ;

- elle réglemente et contrôle les actifs physiques et financiers des compagnies et peut mettre son veto sur un projet de fusion entre deux compagnies ;
- elle a une autorité discrétionnaire pour fixer des tarifs « justes et raisonnables » pour la vente en gros d'électricité entre les Etats, établis généralement sur la base des coûts du vendeur ;
- elle doit prendre les mesures nécessaires pour assurer sans discrimination le libre transit (*wheeling*) de l'électricité sur l'ensemble des réseaux de transport ;
- depuis l'*Energy Policy Act* de 1992, elle a compétence pour ordonner aux compagnies électriques de permettre l'accès au réseau.

Une régulation régionale s'opère à l'intérieur de chaque état par l'intermédiaire des *Public Service Commissions*. Celles-ci ont un pouvoir de contrôle important :

- elle détermine les zones d'intervention des compagnies d'électricité ;
- elle fixe leurs tarifs de vente aux consommateurs, sur la base de leurs -y compris le recouvrement des investissements réalisés ;
- elle dispose du pouvoir d'autoriser ou de refuser à un électricien d'intégrer l'amortissement de son investissement dans ses tarifs ou dans ses marges de profit ;
- elle contrôle la gestion de leurs investissements, notamment pour les constructions de nouvelles centrales.

3.3. Perspectives sectorielles

L'expérience de l'ATR a tenté plusieurs Etats depuis l'avènement de l'*Energy Act* en 1992. Le Michigan a autorisé des opérations de *retail wheeling* pendant une période d'essai de 5 ans : dans ce cas, le client assume l'entière responsabilité de toute transaction supérieure à 5MW.

En avril, l'Etat de Californie proposait une législation permettant in fine à tout consommateur (même résidentiel) de choisir directement n'importe quel fournisseur, dont le prix du kWh serait le plus bas. Celle-ci n'a pas été retenue mais l'idée n'a pas été totalement mise de côté. En septembre 1995, un *pool* d'achat a été mis en place, un opérateur indépendant du système créé et l'accès direct du consommateur permis.

S'agissant de l'ouverture des réseaux de transport, la FERC propose d'imposer le libre accès aux 137 compagnies d'électricité propriétaires des réseaux interconnectés inter-états. Ces opérateurs se verraient dans l'obligation d'afficher les tarifs et les bases du service (coût du transit, services annexes, suivi et équilibrage de la charge du réseau, marges de sécurité...). En revanche, ils seraient autorisés à récupérer directement les « coûts non amortis » (*standed costs*) auprès des clients.

La stratégie des opérateurs du secteur électrique semble être tournée vers une diversification étroitement en relation avec leurs métiers de base, leurs *core competencies* : moins axés sur la production, ils s'appuieraient dans une certaine mesure sur les producteurs indépendants et s'efforceraient de devenir de véritables sociétés de services, dans le transport ou la distribution. Ils comptent se distinguer par l'utilisation de technologies sophistiquées, telles que les compteurs à lecture automatique, les systèmes de maîtrise et d'économie d'énergie pour les consommateurs...

Par ailleurs, une nouvelle activité professionnelle apparaît dans le secteur : celle de *Power Marketer*, soit « courtier » ou « négociant de kWh ». Une centaine d'entreprises sont enregistrées à la FERC en tant que *Power Marketer*, représentant des professions aussi diverses que des *utilities*, des sociétés financières et d'investissement ou des négociants en produits de base.

4. Le gaz

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Avant 1984, l'organisation américaine du marché gazier se caractérisait par son inconstance : de 1969 à 1977, « de sévères pénuries précèdent de larges excédents »⁷, entre 1977 et 1984. Le contrôle des prix sur le gaz à la tête de puits maintenait un niveau de prix trop élevés pour permettre aux forces du marché de fonctionner. La situation du marché était caractérisée par la formation d'une « bulle de gaz », c'est-à-dire d'un excédent de l'offre sur la demande. L'exploitation de l'industrie gazière était organisée autour de trois segments : la recherche/production, le transport et la distribution. Or, le maintien d'une réglementation très stricte, ainsi que le maintien de monopoles locaux, ont affecté son fonctionnement. Les producteurs vendaient directement leur gaz aux transporteurs, sous des contrats de long terme, avec une tarification préétablie par catégorie de gaz. Par la suite, les transporteurs vendaient le gaz aux distributeurs locaux, les LDCs, et à des consommateurs industriels.

En 1985, les décrets 500 et Ferc 436 permettent l'ouverture du commerce gazier *inter-state*. Désormais, les compagnies de distribution du gaz ont accès au réseau de gazoducs entre Etats. L'introduction du statut de *common carrier*, qui oblige la société d'importation et de distribution d'acheminer son gaz par son réseau pour le compte de tiers, est alors conflictuelle, notamment pour les transporteurs soumis aux contrats de *take-or-pay* signés après 1977.

La compétition s'est trouvée renforcée dans un environnement où la croissance de la demande en gaz doit peu augmenter (environ 2% par an) et l'offre connaît un développement important. La déréglementation a provoqué une érosion des marges des compagnies gazières, qui ont mené des stratégies d'acquisitions et d'alliances, afin d'acquérir une taille « critique » suffisante et

⁷ Les réseaux de services publics dans le monde- Rapport de l'atelier présidé par M. Walrave, Eska-ASPEurope, 1995.

d'obtenir des parts de marché supplémentaires : seule l'augmentation des volumes leur permettait de conserver une certaine rentabilité.

Les producteurs de gaz cherchent à développer des activités de commercialisation et de distribution, de manière à contrôler l'ensemble de la filière jusqu'au marché final. Le développement de la concurrence depuis 1985, puis la libéralisation des prix à la tête de puits en 1989, ont contribué à la chute des cours et ont affaibli un nombre important de producteurs indépendants. En effet, les prix à la tête de puits du gaz ont baissé de 50% au cours des dix dernières années : en 1985, celui-ci comptait en moyenne pour 41% du prix du gaz, tandis qu'en 1995, il ne représente plus que 21% du prix. En 1995, le prix de tête de puits du gaz a baissé de 13%, alors que les prix du gaz au consommateur industriel augmentait de 3,2%. Les stratégies alors adoptées par les compagnies diffèrent :

- rationalisation de l'activité ; par exemple, *Louisiana Land* a choisi de revendre ses activités canadiennes ;
- orientation vers la production de pétrole et de GNL ;
- ouverture du capital, en partie ou en totalité ; les compagnies les plus importantes ont profité de la faiblesse des cours pour poursuivre leur politique d'acquisition, sans courir les risques liés à la prospection : par exemple, *Ensearch* envisage d'investir 800 millions de \$ courant 1997, afin d'augmenter ses réserves ;
- rachat de sociétés indépendantes ou propriétés des *Majors*, notamment celles qui orientent leurs activités vers des zones à plus fort potentiel, en particulier à l'étranger ;
- programmes de croissance externe des producteurs gaziers afin de développer leurs activités en aval de la filière et contrôler leurs points de distribution.

La banque d'investissement Strevig, Miller & Co a évalué le montant des acquisitions dans le secteur des hydrocarbures aux Etats-Unis à 11,5 milliards de \$ en 1995, soit une progression de 30% par rapport à l'année 1994. Ces rapprochements ont débouché sur la constitution de géants, ayant une capacité quotidienne de commercialisation variant entre 6 et 10 milliards de pieds cubes de gaz. Un exemple significatif est celui de l'association en 1995 entre *Shell* et *Tejas Gas Corp*, qui ont regroupé leurs services marketing sous la société *Coral*, créant ainsi l'une des plus grandes sociétés de commercialisation et de transport de gaz en Amérique du Nord, avec une capacité de vente de l'ordre de 104 millions de m3 de gaz par jour (4,4 milliards de pieds cubes par jour).

Les récentes acquisitions dans l'industrie du gaz

Sociétés	Type d'accord	Valeur (millions USD)
Apache/Aquila Energy	Achat	198
Atlanta Gas Light/ Sonat	Achat	
Consolidated Natural Gas / Hydro-Quebec/Noverco	Joint-venture	
El Paso Natural Gas/Eastex Energy	Achat	30
KN Energy/American Oil & Gas	Achat	293
LG&E Energy /Hudson	Achat	143
Natural Clearinghouse/Trident NGL	Achat	338
Panhandle Eastern/Associated Natural Gas	Achat	591
Shell/Tejas Corp	Joint-venture	
Williams Transco Energy	Achat	1010
El Paso Energy/Tenneco	Achat	4000
Mobil/Pan Energy Corp	Joint-venture	
Chevron/Natural Gas Clearinghouse Corp	Joint-venture	1050

Les sociétés de commercialisation du gaz, les *marketers*, poursuivent deux objectifs :

- la réduction de leurs coûts, par l'augmentation de leur capacité de commercialisation et la maximisation de leurs marges (diversification de leurs activités). En 1988, on comptait plus de 400 marketers, mais le renforcement de la concurrence a poussé les compagnies à se rapprocher : en effet, si un volume de commercialisation de 3 à 5 milliards de pieds cubes par jour était suffisant pour leur permettre de mener le marché, un volume de 5 milliards est, selon les professionnels du gaz, en 1996 un minimum requis pour rester sur le marché. Les *marketers* poursuivent leur objectif de gain de parts de marché par la croissance externe : par exemple, en 1995, *El Paso Energy* a racheté *Tenneco Energy* afin d'atteindre une capacité de commercialisation de 6,6 milliards de pieds cubes par jour. Certains analystes estiment que le nombre de compagnies opératrices ne devraient pas excéder la quinzaine en l'an 2000 ;
- acquérir une taille « critique » suffisante pour devenir des sociétés de commercialisation multi-combustibles. Après avoir, pour certaines, développé des activités sur les produits pétroliers, la libéralisation sur le marché électrique ouvre de nouvelles perspectives aux *marketers* : ceux-ci représentent 40% des compagnies ayant demandé l'autorisation à la federal Energy Regulatory Commission (FERC) d'intervenir sur ce marché.

Depuis la mise en place de l'ordonnance 636, les transporteurs ne sont plus soumis à des contrats de long terme. Leur expiration et le développement de la concurrence sur ce segment de l'activité gazière a permis aux opérateurs de saisir de nouvelles opportunités, soit dans le cadre d'une stratégie d'alliances, soit dans la commercialisation et la distribution du gaz. Entre 1960 et 1996, le nombre de transporteurs est passé de 25 à 15. La consolidation des sociétés de pipelines entre Etats a créé des « géants » : *Enron Corp*, *Panhandle Eastern Corp*, *El Paso* ou *Coastal Corp* se sont ainsi développés par acquisitions. Par ailleurs, les services de commercialisation exploités par les transporteurs sont soumis à une condition : les filiales de ces sociétés ne disposent pas d'un accès privilégié sur le réseau des sociétés mères. Les acquisitions et alliances sont recherchées auprès de sociétés de commercialisation indépendantes. Par exemple, *Panhandle*, l'une des principales sociétés de transport de gaz, a racheté *Mitchell Energy & Development Corp* et *Associated Natural Gas*, et est devenue un des premiers opérateurs intégrés sur le marché du gaz américain, par le biais de sa politique de diversification dans la production et la commercialisation de GNL.

Le marché américain du gaz

(classement par ordre décroissant)

Les 10 principales sociétés de commercialisation de gaz (en volume de gaz commercialisé)		Les 10 principaux producteurs de gaz		Les 10 principales sociétés de transport de gaz (en volume transporté)	
1990	1995	1990	1995	1990	1995
<i>Natural Gas Clearinghouse</i>	<i>Enron Capital & Trade Resources</i>	<i>Chevron</i>	<i>Amoco</i>	<i>Transco</i>	<i>Williams</i>
<i>Mobil Natural Gas</i>	<i>Amoco</i>	<i>Texaco</i>	<i>Exxon</i>	<i>Tennessee Gas</i>	<i>Panhandle</i>
<i>Enron Gas Marketing</i>	<i>Natural Gas Clearinghouse</i>	<i>Exxon</i>	<i>Chevron</i>	<i>El Paso</i>	<i>Enron</i>
<i>Coastal Gas Marketing</i>	<i>Coastal Gas Services</i>	<i>Amoco</i>	<i>Texaco</i>	<i>Northern</i>	<i>Coastal</i>
<i>Great Lakes Gas Transmission</i>	<i>Panhandle Associated</i>	<i>Mobil</i>	<i>Mobil</i>	<i>NGPL</i>	<i>NGPL</i>
<i>Meridian Oil Trading</i>	<i>Texaco Natural Gas</i>	<i>Arco</i>	<i>Shell Oil</i>	<i>ANR</i>	<i>Tennessee</i>
<i>Pan Alberta Gas</i>	<i>Western Gas Marketing</i>	<i>Shell</i>	<i>Unocal</i>	<i>Columbia Gulf</i>	<i>El Paso</i>
<i>VHC Gas System</i>	<i>Mobil</i>	<i>Unocal</i>	<i>Meridian Oil</i>	<i>Columbia</i>	<i>Columbia</i>
<i>Valero Industrial Gas</i>	<i>Tenneco</i>	<i>Philips Petroleum</i>	<i>Philips Petroleum</i>	<i>Northwest</i>	
<i>Reata Industrial Gas</i>	<i>Chevron Natural Gas Services</i>	<i>USX Marathon</i>	<i>Arco</i>	<i>Texas Eastern</i>	

4.2. Cadre de la régulation

La régulation du secteur gazier s'opère de la même manière que celle de l'électricité, par l'intermédiaire de la *Federal Energy Regulatory Commission* (FERC).

En 1992, l'ordonnance 636 et le *National Gas Act* visent une déréglementation totale du marché du gaz, par l'accès de tiers au réseau, pour les gros consommateurs et la distribution publique. Une des directives de l'ordonnance, entrée en vigueur le 1er janvier 1994, exige que les compagnies de pipelines *inter-state* procèdent à la séparation comptable (*unbundling*) de leurs services de transport et de vente. Ainsi, les ventes de gaz doivent s'effectuer par l'intermédiaire de filiales séparées, de manière à réduire le monopole de compagnies de transport et de libérer les acheteurs de contraintes. Selon le législateur, la structure gazière ainsi atomisée permettrait plus d'échanges et donc plus d'efficacité. Depuis 1993, la concurrence entre producteurs justifie l'abandon des contrôles en tête de puits.

4.3. Perspectives sectorielles

Pour les consommateurs industriels, la compétition entre opérateurs a vraisemblablement permis une réduction des prix et une hausse de la demande, estimée à plus de 20% depuis 1986. Toutefois, les consommateurs résidentiels ont vu leurs tarifs augmenter de 4% pour l'année 1995, tandis que les tarifs des clients industriels ont chuté de 11,4% sur la même période.

Quant aux producteurs indépendants, contrairement à l'objectif de l'ordonnance 636, ils ne peuvent pas commercialiser directement leur production aux consommateurs, car ils ne disposent pas d'une production quotidienne suffisante. Ils ont donc recours aux services des sociétés indépendantes de commercialisation. Ne bénéficiant pas d'économies d'échelle à la dimension des gros producteurs, ils ne disposent pas d'un prix de transport du gaz aussi avantageux et sont obligés de maintenir des prix faibles à la tête de puits. Par ailleurs, les producteurs indépendants s'inquiètent des mouvements de concentration dans le transport et la distribution et cherchent à s'organiser pour résister à un éventuel contrôle de fait des groupes intégrés sur ces secteurs. Par exemple, trois producteurs indépendants, *Apache Corp*, *Oryx Energy Corp* et *Parsley Petroleum Co*, ont annoncé la création d'une joint-venture, *Proenergy*, qui leur permettra de commercialiser directement leur production de gaz aux consommateurs.

5. Les transports aériens

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

La déréglementation du secteur aérien a entraîné dès 1978 l'entrée de très nombreuses nouvelles compagnies, tandis que les compagnies déjà installées, à la faveur des nouvelles libertés, en ont profité pour réaménager leurs réseaux. Aujourd'hui, le secteur est très concentré : 95% de l'ensemble du trafic est assuré par les 7 *majors*. Une des caractéristiques de cette déréglementation est la restructuration des réseaux choisie par les compagnies : celles-ci abandonnent les lignes directes pour concentrer leur trafic sur une ou plusieurs plaques tournantes, les *hubs*. Avec cette organisation en « moyeu et rayons », on voit ainsi apparaître la domination d'un transporteur sur un aéroport. Il devient alors très difficile à un nouvel entrant d'apparaître sur une branche de l'étoile, d'autant plus que le contrôle des systèmes de réservations est réalisé par l'opérateur dominant.

Contrairement à la volonté du *Civil Aeronautics Board* (CAB), les opérateurs, au lieu de moderniser leur matériel volant, se sont livrés à une guerre des prix sans merci, qui les a conduits au bord de la faillite. La reprise américaine leur a néanmoins permis de stabiliser leur situation. Le bilan en faveur du consommateur n'est pas véritablement plus avantageux qu'initialement : les tarifs moyens n'ont pas baissé autant qu'escompté et le nombre de passagers n'a pas augmenté à un rythme différent du passé.

5.2. Cadre de la régulation

Avant 1978, date de la déréglementation du secteur aérien, le *Civil Aeronautics Board* (CAB) était l'organisme indépendant de l'administration et du pouvoir exécutif chargé de la régulation. Celui-ci délivrait les droits de trafic, approuvait les tarifs, attribuait les subventions, réglementait les ententes et contrôlait les fusions. Au début des années 1970, la politique du CAB, systématiquement restrictive, est contestée, notamment par le mouvement « consommériste ».

Le CAB distingue alors trois types de tarifs : normal, discriminatoire et prédateur, par rapport à un tarif de référence, le *Standard Industry Fare Level* (SIFL), ajusté deux fois par an en fonction des coûts d'exploitation. Le SIFL est le tarif le plus bas sur le marché au 1er juillet 1977, sans restriction. Le tarif normal se situe dans la zone de liberté tarifaire comprise dans les marges de SIFL + 5% à SIFL - 50%. Le tarif discriminatoire apporte des effets néfastes à long terme aux passagers, sans leur apporter d'avantages et sans modification possible sous l'effet de la concurrence. Le tarif prédateur est inférieur aux coûts marginaux, générateur de pertes financières, donne au transporteur l'espoir d'atteindre une situation de monopole et permet une augmentation des fréquences offertes, ainsi qu'une plus grande part de marché à terme.

L'Airline Deregulation Act d'octobre 1978 supprime le *Civil Aeronautics Board*, dès le 1er janvier 1985. Les compétences de régulation ont alors été réattribuées au Département ministériel concerné, la division *Aviation and International Affairs* du Département des Transports. La loi engage une libéralisation de l'accès au marché et de la tarification, de manière à obtenir une meilleure adaptation de l'offre à la demande et une amélioration de la productivité des transporteurs.

Un découpage est réalisé entre l'autorité de réglementation technique (FAA) et l'autorité de régulation économique et déontologique (la division *Civil Aviation*) est désormais effectué.

Concurrence et régulation des services publics au JAPON

1. Les télécommunications

1.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

*La téléphonie fixe

La *Telecommunications Business Law* et la *Nippon Telegraph and Telephone Corporation Law*, votées en 1984, ont permis la libéralisation du marché japonais des télécommunications, en mettant fin au monopole de NTT sur les communications nationales et de KDD pour les communications internationales. Les principales mesures ont porté sur :

- l'introduction du principe de concurrence sur les services de télécommunications ;
- la libéralisation de l'utilisation des circuits ;
- la déréglementation des équipements terminaux ;
- la privatisation de NTT¹, *Nippon Telegraph and Telephone*, monopole public et principal opérateur du secteur
- l'abolition des tarifs officiels ;
- l'abolition de la régulation des investissements.

Les motivations des pouvoirs publics étaient à la fois d'ordre politique et économique : il s'agissait en particulier de limiter le rôle de l'Etat dans l'économie et de relancer l'industrie nationale en matière d'équipements de télécommunications.

On distingue alors entre deux types d'opérateurs :

- les opérateurs de type I sont propriétaires de leur réseau : il s'agit de NTT et des *New Common Carriers*, NCC, les nouveaux exploitants ; leurs principaux actionnaires sont des maisons de commerce japonaises, les grands groupes industriels tels que Mitsubishi ou Toyota, les chaînes hôtelières et des sociétés qui possèdent déjà un réseau au Japon et qui mènent une politique de diversification sur ce secteur (les compagnies ferroviaires JR, pour *Japan Telecom*, les compagnies d'électricité comme *Tokyo Electric*, pour TTN ou les compagnies d'autoroutes *Road Facility Association*, pour *Teleway Japan*) ;
- les opérateurs de type II, les *Value Added Network*, VAN, qui louent leur réseau aux premiers ; on distingue le type II « général », de taille limitée et le type II « spécial », pour les opérateurs

¹ « Les réseaux de services publics dans le monde »- Rapport présidé par Michel Walrave- Commissariat Général du Plan- 1995

dépassant une certaine capacité de trafic. Proposant des services à valeur ajoutée, les compagnies sur ce marché se sont multipliées, provoquant un fractionnement du marché. Les VAN sont en général de faible taille, ce qui pose des problèmes importants de rentabilité.

Ces dispositions ont permis l'apparition de nombreux concurrents pour NTT : les principaux sont des opérateurs de télécommunications mobiles et les trois opérateurs de communications domestiques à longue distance DDI, *Telecom Japan* et *Teleway Japan*. Toutefois, NTT reste *de facto* l'opérateur principal du marché intérieur japonais des télécommunications, avec près de 90% du marché des communications locales. Cette situation a poussé le Ministère des Postes et des Télécommunications à intervenir en 1992, de manière à assurer les conditions d'une concurrence plus équitable. NTT a été obligé de diviser ses activités entre communications locales sous monopole et communications longue distance, soumises à la concurrence, ainsi qu'à une filialisation de certaines activités (notamment dans les communications mobiles, avec la création de NTT DoCoMo). Par ailleurs, en 1990, afin d'inciter les compagnies à proposer de nouveaux services résultant de progrès technologiques, le MPT a demandé à NTT d'assurer la numérisation du réseau existant.

Ces mesures ont instauré des conditions de libre concurrence sur le marché des équipements terminaux, avec l'abolition de la tarification. Sous réserve de l'autorisation technique du MPT et des conditions requises par les opérateurs de type I, tout utilisateur peut connecter son propre terminal. La réforme de 1985 a désigné le *Japan Approval Institute for Telecommunications Equipment* (JATE) comme l'autorité chargée de l'homologation des équipements.

*La téléphonie mobile

Depuis le 1er avril 1994, tout nouvel abonné a la possibilité d'acheter le terminal de son choix et de le faire valider par l'opérateur lors de sa demande d'abonnement. Suite à ces nouvelles dispositions, le marché a connu une explosion de l'offre de terminaux. Les principaux opérateurs sont tout d'abord NTT, par le biais de sa filiale *NTT DoCoMo*, puis dans une moindre mesure, *Nippon Idou Tsushin Corp.* (IDO) et le groupe *Dani Den Den* (DDI), qui assurent principalement les services de télécommunications cellulaires analogiques.

1.2. Cadre de la régulation

Le secteur est fortement encadré par le Ministère des Postes et des Télécommunications ; le rôle de tutelle du MPT se définit ainsi :

- contrôle et réglementation du marché des télécommunications ;
- suppression des disparités régionales ;
- soutien au développement de nouvelles technologies ;

- conduite de grands projets de recherche, notamment celui du réseau de communications numériques à haut débit (pour la transmission de données).

Le Ministère de l'Industrie (MITI) dirige la politique industrielle des équipementiers du secteur. Son rôle consiste à contrôler l'industrie des équipements et du traitement de l'information, ainsi que de diriger la politique des services informatiques. Il joue également un rôle fondamental dans la promotion des importations en télécommunications : il est à l'origine de politiques d'incitations fiscales aux entreprises.

1.3. Perspectives sectorielles

Le 7 décembre 1996, le Ministère des Postes et Télécommunications et NTT ont annoncé une réforme du statut de NTT, qui devrait être mise en oeuvre d'ici mars 1999 : l'opérateur sera scindé en deux entités régionales : NTT Eastern Japan et NTT Western Japan gèreront chacune les communications locales des territoires relevant de leur compétence, soit respectivement Hokkaido, Tohoku, Kanto et Tokyo pour la première et Tokai, Hokuriku, Chugoku, Shikoku, Kyushu et Okinawa pour la seconde.

NTT conservera son unité globale, grâce à la création d'une holding, chargée des programmes de Recherche et Développement « fondamentale » et qui lui permettra de revenir à des activités internationales, interdites depuis 1985. Une société de droit privée, à 100% détenue par la holding, sera créée à cet effet, *NTT Long Distance and International*, qui offrira des services de communications à longue distance et interrégionales.

2. Les Postes

2.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Les services postaux japonais ont assuré le port de 24 milliards de lettres et colis en 1994 : le marché a chuté respectivement de 1,7% et de 5,7% par rapport à l'année précédente.

Entre 1991 et 1992, l'entreprise postale a subi de lourdes pertes, résorbées depuis 1994 : celle-ci réalise d'importants efforts de manière à rétablir sa situation financière sur le long terme.

Les deux intervenants les plus importants sur le marché de l'acheminement des colis sont Tamato, sous la marque Takkyu-bin (43,5% du marché) et Nittsu, sous la marque Pelikan-bin (26,9% du marché). Le taux de croissance de cette activité est très fort : il s'élève à 5% par an, après s'être longtemps maintenu à près de 20%. La Poste possède le monopole sur les acheminements de courrier personnel. Contrainte par la concurrence à s'adapter et à se moderniser, elle accepte désormais des colis jusqu'à 12kg et a fortement développé ses services d'envois en recommandé.

2.2. Cadre de la régulation

Jusqu'en 1990, les tarifs des services d'acheminement du courrier étaient soumis à l'approbation du ministère des transports et étaient de fait uniformes pour l'ensemble des opérateurs. Depuis cette date, ils ne sont plus soumis à aucun régime de déclaration. Cependant, la domination de deux acteurs n'a pas permis d'engager une guerre commerciale et les tarifs ont été maintenus au même niveau. Ceux-ci dépendent de la taille et de la distance jusqu'à destination du colis.

2.3. Perspectives sectorielles

Les sociétés de livraison de colis font preuve d'une grande efficacité : elles sont intégrées dans de grands groupes de transports de marchandises et disposent de fait d'un réseau très étendu ; leurs tarifs sont protégés par un accord tacite entre les concurrents.

Ce succès montre que malgré les lourds investissements initiaux requis, une activité privée viable peut se développer en parallèle d'un service public qui finance pourtant une partie de ses investissements, grâce aux ressources acquises dans le cadre de ses activités de monopole.

3. L'électricité

3.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

La distribution électrique est assurée par 10 compagnies régionales privées, issues de l'éclatement du monopole d'état en 1955 : chacune sur sa zone dispose du monopole de la vente de courant électrique. Leur actionnariat est très éclaté et plutôt institutionnel (grandes banques, assurances). Une règle tacite, liée à leur mission de service public, limite les versements de leurs dividendes à 10% des bénéfices. Elles possèdent leurs centrales et leurs réseaux et produisent 87% de l'électricité générée au Japon. La plus importante d'entre elles est TEPCO, *Tokyo Electric Power Company*.

D'autre part, deux compagnies nationales assurent la production d'énergie électrique d'origine hydraulique et nucléaire (près du quart de la consommation électrique), qu'elles revendent ensuite aux monopoles régionaux. Le Ministère de l'Industrie permet et encourage les gros consommateurs à produire indépendamment leur électricité. Celle-ci est revendue par la suite aux sociétés régionales, par le biais de contrats préétablis.

Le raccordement des réseaux est peu coûteux au Japon, car les fils électriques ne sont pas enterrés. Il est assuré par le distributeur. Quant aux équipements électriques internes aux habitations, tels que les transformateurs ou les compteurs, ils sont à la charge des constructeurs mêmes.

3.2. Cadre de la régulation

Les tarifs de l'électricité doivent être approuvés par le MITI : leur montant global est calculé par entreprise, de manière à couvrir les dépenses engagées et à dégager une marge de 8% environ. La durée d'amortissement des infrastructures est de 15ans. Les modifications de la grille tarifaire et les contrats entre producteurs indépendants et monopoles régionaux doivent également être approuvés par le MITI.

Suite à la demande des sociétés électriques, une cinquantaine de fonctionnaires sont mobilisés au MITI pour effectuer les calculs économiques nécessaires à l'approbation des tarifs.

Une autorisation permet aux entreprises électriques de se diversifier dans d'autres secteurs d'activité (les télécommunications notamment) ou d'investir à l'étranger.

3.3. Perspectives sectorielles

L'éclatement des opérateurs ne favorise pas les économies d'échelle, ni l'unité des choix technologiques :

- la fréquence n'est pas la même dans l'est et dans l'ouest du pays (respectivement 60Hz et 50Hz) ; quant à l'énergie nucléaire, elle est exploitée par le biais de deux filières, à eau pressurisée et à eau bouillante ;
- le prix de l'électricité est très élevé : 24,89 yens/kWh en moyenne (soit 1,25FF) pour les usages domestiques et 17,14 yens/kWh (soit 1FF) pour les usages industriels et commerciaux.

Dans ce secteur, les autorités japonaises considèrent également qu'une protection de la concurrence internationale permet de distribuer une rente à l'ensemble des fournisseurs : dès lors, une priorité claire est donnée à l'industrie d'équipement par rapport aux consommateurs.

4. Le gaz

4.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

Le gaz est distribué au Japon par 244 entreprises, qui opèrent en monopoles régionaux, sur des zones désignées par le Ministère de l'Industrie et du Commerce extérieur (MITI) : elles couvrent 5,2% du territoire national et desservent 22 millions de clients. Parmi elles, les 173 plus importantes sont privées et 71 appartiennent à des collectivités locales. Deux compagnies privées, *Tokyo-Gas* et *Osaka-Gas* desservent seules 60% de la consommation.

Par ailleurs, deux sociétés, *Toho Gas* et *Saibu Gas* assurent plus de 20% des ventes de gaz du pays. Le secteur gazier japonais se caractérise par l'absence d'un réseau national de gazoducs : le

distributeur de gaz prend donc à sa charge les travaux à réaliser pour l'extension du réseau jusqu'en limite de propriété du client.

Bien que variant d'une région à l'autre, le prix du gaz reste très élevé. Une des explications de ce phénomène réside dans le fait que les usages industriels sont peu importants : ils ne représentent que 23,3% de la consommation de gaz. Ne pouvant être alimentées en gaz directement, les grandes usines voient souvent leur choix d'approvisionnement en énergie disponible limité.

4.2. Cadre de la régulation

Le prix de vente du gaz est fixé annuellement, après autorisation du MITI : il est ajusté pour permettre l'équilibre entre dépenses et recettes des sociétés gazières. Les plans d'investissements des opérateurs gaziers sont également autorisés par l'Etat, qui peut imposer certaines contraintes d'innovation technologique.

18 fonctionnaires sont employés à ces tâches de contrôle en administration centrale, pour les 5 plus grands intervenants du marché gazier et une centaine réalisent l'instruction des dossiers décentralisée pour les autres opérateurs, dans les bureaux régionaux du MITI.

Toutefois, 1 789 entreprises bénéficient d'un statut simplifié de distributeur gazier et d'une procédure d'instruction allégée, de manière à éviter cette organisation rigide, qui ne permet de répondre rapidement à de nouveaux besoins. Ainsi, pour des projets délimités, ils peuvent opérer aussi bien en dehors qu'à l'intérieur des territoires des plus grosses compagnies gazières.

D'autre part, outre quelques réductions d'impôts pour encourager l'investissement accordées par des collectivités locales, aucune aide publique n'est apportée au développement des infrastructures (terminaux, canalisations,...).

4.3. Perspectives sectorielles

L'éclatement du marché du gaz japonais ne permet pas d'obtenir d'économies d'échelle : les coûts fixes sont très élevés pour les petits distributeurs, malgré une prise en charge des certaines activités (sécurité, études économiques) par des associations de gaziers.

Seule une faible partie des consommateurs est reliée et l'interconnexion des réseaux ne constitue pas la règle dans le secteur. Approvisionné sous forme de GNL, le Japon voit la diffusion du gaz limitée par les faibles possibilités d'installation de terminaux (manque d'espace et risques industriels de localisations trop rapprochées des centres urbains).

En 1994, le comité de l'énergie thermique a remis un rapport au MITI, conseillant la déréglementation du marché gazier. Peu probable sur le moyen terme, l'encadrement prévu dans le projet est animé par la nécessité de protéger les consommateurs domestiques et dénote d'un grand conservatisme. Les préoccupations de sécurité y sont également prises en compte : le comité présente le risque d'un marché concurrentiel au sein duquel les entreprises gazières ne sont pas contraintes sur les coûts de revient. Enfin, une plus grande liberté de négociation entre distributeurs et grands consommateurs est recommandée.

5. Les chemins de fer

5.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

La forte concentration urbaine et économique sur une portion étroite du territoire a été particulièrement favorable au développement des chemins de fer. Le réseau, construit dès la fin du 19ème siècle, atteint aujourd'hui environ 27 200 km de voies.

***Les compagnies de chemin de fer**

Avant 1987, deux types d'opérateurs ferroviaires coexistaient au Japon :

- la société publique JNR, Japan National Railways, au système de gestion très lourd (certaines de ces décisions étaient soumises à un vote parlementaire) ; la situation de JNR se dégradait fortement : stagnation du trafic ferroviaire, augmentation des tarifs, dette croissante et blocages aux réformes du syndicat de l'entreprise ;
- une multitude de transporteurs privés opérant sur des réseaux limités, à un niveau urbain ou régional.

Le marché des transporteurs ferroviaires est réglementé par une loi de 1986, couvrant l'ensemble des transports par rail (train, metro et tramway).

La réorganisation de JNR est réalisée le 1er avril 1987 : la compagnie est alors scindée en 6 sociétés régionales de transport de voyageurs, possédant les infrastructures de leurs réseaux, une société de fret et une société en charge des actifs immobiliers hors réseau.

Les 2000 km de lignes du train à grande vitesse, le Shinkansen, inauguré en 1954, font exception : elles n'ont été revendues aux compagnies exploitantes qu'en 1991. Leur part de marché pour le trafic de passagers sur de longues distances est prépondérante et s'élève à 87%.

Les autres acteurs du secteur sont :

- une compagnie commerciale privée de transport de marchandises, ne possédant que 200km de lignes en propre ; elle paie une redevance pour l'utilisation des voies appartenant aux sociétés de transport de voyageurs ;
- une compagnie chargée du réseau de télécommunications ;
- une compagnie chargée du centre de recherche ferroviaire ;
- une entreprise chargée de liquider la dette à long terme de JNR et de payer et reconvertir le personnel excédentaire non repris par les nouveaux opérateurs.

La restructuration, les efforts commerciaux et l'amélioration de la productivité ont permis une stabilisation des parts de marché et une amélioration sensible de la rentabilité (sauf pour le fret). Les trois principales compagnies, JR East, JR Central et JR West, bénéficient d'une situation favorable, dans la mesure où elles opèrent dans les régions les plus développées, les plus peuplées et gèrent le réseau Shinkansen. Les trois autres exploitants, JR Hokkaido, JR Shikoku et JR Kyushu, ont des résultats négatifs et ont recours au fonds de stabilisation.

Le marché japonais des chemins de fer

Année d'exploitation	Lignes en exploitation (km)	Nombre de passagers (milliards)	Nombre de passagers au km (milliards)
1965	27 502	15,8	255,5
1985	26 310	19,0	330,1
1988	25 435	20,8	361,8
1989	27 121	21,3	368,8
1990	27 125	22,0	387,5
1991	27 154	22,7	400,1
1992	27 155	22,8	402,3
1993	27 152	22,8	402,8

Résultats des compagnies d'exploitation des chemins de fer en 1993	Lignes en exploitation (km)	Nombre de passagers (milliards)	Nombre de passagers au km (milliards)
JR Groupe	20 130	8,9	250,0
Autres compagnies	7 022	13,90	152,8
Compagnies privées	2 855	7,9	111,8

Source : *Ministre des Transports*

Les six compagnies de transport de passagers du groupe JR

Compagnie	Réseau ferroviaire (km)	Nombre de passagers par km (milliards)	Employés
Hokkaido	2 628	4,8	12 000
East	7 502	128,9	80 600
Central	1 983	51,0	22 500
West	5 509	54,6	48 000
Shikoku	855	2,1	4 200
Kyushu	2 100	8,6	13 900

Source : Ministère des transports²

*Les infrastructures

Les entreprises sont toutes propriétaires des terrains sur lesquels sont installés leurs réseaux, à l'exception de JR Fret, qui utilise les réseaux des autres JR. Le réseau des Shinkansen appartient aux JR régionalement compétentes. L'accès des tiers au réseau n'est pas prévu. Par ailleurs, l'Etat n'est pas amené à subventionner les lignes, sauf dans le cadre de gros ouvrages (métros, ponts, tunnels).

La réforme des JNR a permis une croissance du trafic des passagers, qui passe de 0,6% à 4,5% par an de 1987 à 1992 et du trafic des marchandises, qui après une diminution par trois entre 1970 et 1986, croît à nouveau de 6,1% par an de 1987 à 1992. Par ailleurs, les entreprises issues des JNR ont réalisé de 1987 à 1994 un bénéfice d'exploitation triple de celui de l'ancienne compagnie nationale, sans recourir à des augmentations de tarifs. Il est à noter que les aides de l'Etat représentent désormais moins en valeur que les impôts acquittés par les JNR.

Les effectifs de JNR ont été fortement réduits et sont passés de 277 020 employés à 200 650, repris dans les nouvelles compagnies. Ces restructurations ont été accompagnées de mécanismes de départ à la retraite anticipée ou de reclassement dans des administrations

. D'autre part, la crise économique a freiné le processus de privatisation et d'assainissement de la dette de l'opérateur historique : les 25 000 milliards de yens initiaux de la dette des JNR (soient 1 250 milliards de FF) ont cru à hauteur de 26 400 milliards de yens en 1992, du fait de charges financières de rééchelonnement ; le plan de désendettement n'a pas pu être véritablement lancé, la fin de la période de spéculation des années 1985-1990 s'étant traduite par une baisse brutale des transactions foncières et boursières. Ainsi, le processus d'apurement de la dette à long terme et

² « Les chemins de fer au Japon »- Note de la Chancellerie diplomatique- 23 février 1996

l'achèvement du processus de privatisation s'avèrent plus difficiles que ne le prévoyaient les schémas initiaux.

Les trajets en train sont onéreux au Japon : A titre d'exemple, un aller Tokyo-Osaka en Shinkansen vaut plus de 700FF en seconde classe et plus de 1 000FF en première classe. Le consommateur japonais est une fois de plus amené à financer l'industrie ferroviaire, avec l'aide du gouvernement.

5.2. Cadre de la régulation

La tarification dépend du Ministère des Transports : toute modification de tarif est soumise à son autorisation, sauf pour quelques lignes locales, gérées directement par les bureaux régionaux du Ministère.

Le niveau des tarifs est élaboré de manière à couvrir les dépenses des transporteurs ferroviaires avec une marge de 8%. Pour chaque compagnie, les tarifs sont déterminés sur une base kilométrique et des systèmes de suppléments pour les trains rapides. Il est à noter que les sociétés privées fournissent leurs services à des prix en moyenne inférieurs à ceux des JR, en se concentrant sur l'exploitation de lignes déjà amorties et plus rentables. Ainsi, dans le cas d'une concurrence entre un transporteur privé et une JR, le Ministère des Transports a la possibilité d'intervenir en faveur de cette dernière : il tolère des aménagements de tarifs, de manière à équilibrer la concurrence.

5.3. Perspectives sectorielles

Par ailleurs, face aux problèmes de congestion des lignes existantes, l'extension et l'amélioration du réseau sont actuellement poursuivis :

- 510 km de lignes à grande vitesse doivent être construites ; à long terme, 3 510 km de voies pourraient être construites, y compris le doublement des voies existantes ; les recherches menées par « l'Institut de recherche pour la technologie ferroviaire » (RTRI) visent à augmenter la vitesse d'exploitation et à réduire les nuisances (notamment le bruit) ;
- l'objectif est de réduire le taux de surcapacité des lignes ferroviaires, dans les régions de Tokyo et Osaka, qui en dépit d'une fréquence de desserte très élevée, dépasse 200% ; les investissements à prévoir doivent permettre d'augmenter la capacité des trains et le nombre de lignes.

Les opérateurs ont demandé au Ministère des Transports une réforme du système réglementaire de fixation des tarifs, pourtant avantageux. En effet, celui-ci les priverait à terme du bénéfice des gains de productivité qu'elles réalisent, puisque les prix sont calculés à partir de dépenses réalisées. Le nouveau système tarifaire consisterait en un plafonnement indexé sur le coût de la vie.

Sans permettre l'accès de tiers au réseau ferroviaire, aucune concurrence n'est introduite sur le marché, toujours très encadré. Toutefois, les transporteurs sont des entreprises florissantes, dans la mesure où elles bénéficient de tarifs élevés pour financer leur diversification. En réalité, le secteur des chemins de fer japonais est plus considéré comme une rente acquise que comme un « service public ».

6. Les transports aériens

6.1. Contexte concurrentiel et réglementaire

***Les compagnies aériennes**

Initialement, les transports aériens japonais étaient organisés autour d'une compagnie spécialisée sur les relations internationales, JAL, d'une société en quasi-monopole sur les liaisons intérieures, ANA, et de transporteurs régionaux, parmi lesquels JAS (*Japan Air System*) était le plus important.

Suite à un rapport de la commission sur la politique des transports en 1986, ANA et JAS ont pu ouvrir des liaisons à l'étranger et JAL, désormais société privée, a reçu l'autorisation d'opérer sur des liaisons intérieures. Une classification du marché intérieur en trois catégories est alors établie, de manière à introduire une concurrence limitée sur les lignes à fort trafic :

- la catégorie 1 concerne les lignes de plus de 700 000 passagers par an et de 600 000 passagers, s'il s'agit de liaisons entre les 7 principaux aéroports ; les trois transporteurs, JAL, JAS et ANA sont autorisés à intervenir ;
- la catégorie 2 concerne les lignes de 400 000 à 700 000 passagers par an et de 300 000 à 600 000 passagers s'il s'agit de liaisons entre les 7 principaux aéroports ; deux transporteurs seulement peuvent opérer sur ces lignes ;
- la catégorie 3 concerne les lignes desservant moins de 400 000 passagers par an et moins de 300 000 passagers s'il s'agit de liaisons entre les 7 principaux aéroports ; le principe d'un monopole est ici maintenu.

*Les infrastructures de transport

Les aéroports et les dispositifs de guidage sont publics ou semi-publics. Les compagnies aériennes paient pour leur utilisation : la redevance pour le réseau de guidage se calcule en fonction du nombre d'atterrissages et celle prévue pour l'usage des aéroports prend en compte la taille des avions. Le niveau des charges est établi de manière à équilibrer les comptes d'exploitation des aéroports et à couvrir les frais du contrôle aérien.

L'aéroport de Tokyo-Narita souffre de congestion : l'allocation des créneaux horaires est restée stationnaire depuis 1989 et les autorités japonaise encouragent les compagnies aériennes étrangères à utiliser l'aéroport de Kansai comme premier aéroport international.

6.2. Cadre de la régulation

*Répartition des compétences de régulation du secteur

La régulation du marché est assurée par « l'Airlines Supervisory Division », composée d'une vingtaine de personnes. Cependant, le Ministère des Transports assure un rôle prépondérant dans le contrôle du secteur :

- il est chargé du contrôle économique et technique de l'activité ;
- il définit les grandes orientations politiques, après consultation d'un comité ad hoc, regroupant les différents acteurs intéressés par le marché aérien (professionnels, consommateurs, économistes) ;
- il contrôle la grille tarifaire des opérateurs et joue un rôle déterminant dans son élaboration.

*La tarification

Les grilles tarifaires des compagnies aériennes sont soumises à une autorisation préalable du Ministère des Transports, selon le principe « coût+bénéfice ». Si le prix du billet d'avion n'est pas directement fixé par le ministère de tutelle, il est le même pour toutes les compagnies, sur une ligne donnée. Les lignes non-rentables ne font l'objet d'aucune mesure spécifique de soutien ; toutefois, les préoccupations de desserte sont introduites dans la négociation des tarifs entre les compagnies et le ministère. Le secteur des transports aériens, exclu du champ d'application de la loi anti-monopole, laisse libre cours à l'entente entre les opérateurs. La tarification du transport de marchandises est soumis au même type de procédure.

Ce mode de concurrence à prix fixes a été élaboré dans la perspective de garantir un bénéfice à chaque opérateur : en écartant le risque d'une guerre commerciale, l'administration de tutelle incite les compagnies à améliorer leurs prestations -qualité de service, choix des horaires, accueil, garantie d'une sûreté optimale- ainsi qu'à développer l'innovation et l'emploi. Par ailleurs, les

marges perçues sur le territoire grâce à des tarifs élevés ont permis aux compagnies ANA et JAS de développer un réseau international.

6.3. Perspectives sectorielles

Le transport aérien sort fragilisé de cette double exigence de protection et de de compétition et subit la concurrence des nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse. Par ailleurs, la dualité entre l'environnement intérieur protégé et rémunérateur et le marché extérieur très concurrentiel pose des problèmes d'adaptation importants pour les compagnies, même si elle permet des transferts de coûts intéressants. En réalité, l'utilisation de rentes de situation sur le marché intérieur japonais est une stratégie peu « productive » pour affronter la concurrence mondiale.

De fait, la progression des plus grandes compagnies à l'international reste limitée et en 1993, JAL et JAS, cherchant une expansion mondiale trop rapide, ont perdu 2% de leur chiffre d'affaires. JAS et ANA ont revu à la baisse leurs plans d'extension et JAL a fortement restructuré ses activités : réduction importante de la masse salariale, embauche de personnel naviguant étranger, délocalisation en Chine du centre de maintenance, intensification de ses activités sur le réseau intérieur.

Quant aux transports intra-régionaux, ils sont jugés trop onéreux ou peu rentables. Les collectivités locales s'y impliquent de manière croissante auprès de grands transporteurs : on voit la création de nouvelles compagnies aériennes à compétence locale, en position de monopole dans une région donnée.

Conclusion

La question est souvent posée de savoir si la régulation d'un service public reflète les caractéristiques techniques et économiques du secteur concerné, ou plutôt la philosophie politique et les moeurs institutionnelles du pays. Sans mésestimer ces dernières, force est de constater au terme du panorama international des récentes réformes que chaque secteur impose fortement des particularités au régime de régulation.

Certes plusieurs pays sont attachés à des formes institutionnelles très précises. La question de savoir si l'on recourt à des régulateurs individuels ou collégiaux, le poids que l'on accorde aux tribunaux et aux organismes chargés de régler la concurrence, l'importance des échelons centraux et des collectivités décentralisées, tout cela n'est pas sans lien avec une longue tradition culturelle. Mais, en même temps, l'introduction de la concurrence libère les influences de l'économie industrielle. Or, bien des choses diffèrent considérablement d'un secteur à l'autre : la vitesse de l'innovation technologique, l'intensité capitalistique, la possibilité de se différencier par la qualité plutôt que par les prix, la solidarité entre les différents maillons de la chaîne de production du service. Il en résulte des modalités et des rythmes d'introduction de la concurrence très différents, et aussi des manières diverses de poser le problème du maintien des solidarités sociales et des droits fondamentaux qui fondent les missions de service public. Par voie de conséquence, les choix de régulation des différents secteurs peuvent diverger dans un même pays.

Le secteur des télécommunications apparaît comme un véritable laboratoire pour l'expérimentation des nouvelles formes de régulation. Son évolution rapide, due à d'importantes innovations technologiques et un vaste mouvement d'internationalisation, a permis le développement de nouveaux services, d'infrastructures alternatives et une intensification de la concurrence. La remise en cause des monopoles légaux a tout d'abord provoqué la séparation des activités de réglementation et d'exploitation, puis la libéralisation du secteur. Elle aboutit nécessairement à la mise en place d'une nouvelle régulation des secteurs ouverts à la concurrence. En outre, c'est sans doute le secteur où la mise en concurrence des infrastructures ait rapidement fait le consensus de la plupart des pays.

Cette régulation repose sur des principes communs à tous les pays étudiés. Un contrôle particulier s'exerce sur l'ancien monopole afin d'éviter, par exemple, les possibilités de distorsion de concurrence dues à des charges d'interconnexion abusive au réseau de l'opérateur historique.

Il s'agit également d'éviter que l'évolution des tarifs des services de base, pour lesquels la concurrence met du temps à faire sentir ses effets, ne se traduise par un effet d'éviction au détriment des usagers à faible revenu. Un encadrement tarifaire s'établit ainsi dans la plupart des pays

observés, à travers le modèle désormais connu de plafonds tarifaires liés à l'évolution du niveau général des prix (systèmes dits de *price-cap*).

Dans la majorité des cas, le passage du système traditionnel d'administration du marché à une régulation de la concurrence se traduit par la création d'autorités indépendantes de régulation. L'organisation de celle-ci varie sensiblement selon les pays étudiés, à la fois dans sa composition (personnalité unique ou organe collégial) et dans les moyens mis à sa disposition.

Pour ces autorités nouvelles, les missions définies se ressemblent beaucoup d'un pays à l'autre (instruction des licences, contrôle des catalogues tarifaires, protection du service universel, etc.), y compris dans le rôle attribué au ministère, qui conserve généralement le pouvoir final de décision pour autoriser les nouveaux entrants sur les marchés grand public. Le degré d'indépendance de l'autorité de régulation vis-à-vis du pouvoir politique varie cependant sensiblement d'un pays à l'autre.

Dans le secteur postal, les mutations sont moins spectaculaires que dans les télécommunications. La résistance du modèle traditionnel est plus forte, qui tient notamment au fait qu'il s'agit du seul service public à maintenir un contact quotidien avec la population, fortement attachée aux symboles que constituent le postier et, dans une moindre mesure, le bureau de poste. Cependant, si la concurrence est la règle pour les services financiers et les messageries express, dans la plupart des cas, l'activité de distribution du courrier n'y est pas véritablement ouverte.

En ce qui concerne le service du courrier, l'introduction de la concurrence ne se limite pour l'instant qu'à quelques segments d'activité -repostage, publipostage, paquets- mais elle a poussé les opérateurs historiques, souvent encore propriété de l'Etat et dominants sur le marché, à une adaptation exigeante. Cette remise en question s'est traduite par une amélioration de leur rentabilité -développement de nouveaux services, réorganisation de leurs activités, désintégration des activités financières.

Dans le secteur postal, l'Etat continue en général d'assurer lui-même la régulation, en veillant au respect des règles d'intérêt général et d'une définition du service universel qui varie, à travers la fixation d'objectifs multiples : l'établissement de grilles tarifaires homogènes -péréquation géographique- et raisonnables, l'accessibilité des boîtes aux lettres, la qualité du service, le maintien d'un réseau de bureaux de poste dense et le financement équitable du service universel.

Malgré certaines spécificités nationales, deux tendances fondamentales caractérisent l'évolution de l'industrie électrique : l'ouverture à la concurrence et la séparation des activités d'exploitation (production, transport, distribution). En effet, dans un contexte de surcapacité et de variété des techniques de production, la concurrence des opérateurs peut devenir efficace et les producteurs sont plus attentifs aux attentes des clients finals. On constate ainsi que les activités de production et de vente sont rendues plus concurrentielles, notamment grâce à l'émergence de

nouvelles technologies peu coûteuses et performantes comme la cogénération, tandis que le transport et la distribution, qui nécessitent des économies d'échelle, restent souvent sous monopole. Ces deux groupes d'activités, voire les trois segments, tendent à être séparées, afin de garantir un accès équitable aux réseaux, ou même un accès totalement libre. Dans ce dernier cas, l'ATR, ou accès des tiers au réseau, permet au consommateur de s'approvisionner auprès du producteur de son choix et le transporteur est tenu d'acheminer l'énergie électrique jusqu'à l'utilisateur.

A la suite de la désintégration de ces activités, des autorités indépendantes ont été généralement constituées pour assurer la régulation du secteur. Cette autonomie d'action est présentée comme la garantie d'une concurrence loyale dans le secteur. Leurs compétences sont concentrées sur la surveillance du marché électrique, de plus en plus fragmenté : attribution des licences d'exploitation aux nouveaux entrants, protection des usagers, respect de la concurrence et de l'intérêt public. Le principe souvent retenu pour la rémunération de l'accès des tiers au réseau est la couverture des coûts et de la possibilité de dégager une marge pour les transporteurs. Par ailleurs, le régulateur contrôle les pratiques tarifaires des distributeurs envers les clients finals. Là où les monopoles subsistent, ou bien là où d'anciens monopoles conservent un fort pouvoir de marché, deux logiques prévalent : garantir l'équilibre financier des opérateurs, sans être attentif à sa rentabilité, par un système de *cost-plus*, ou, de plus en plus souvent, exercer des pressions sur sa productivité, grâce au système de *price-cap*. Au niveau national, l'homogénéisation des tarifs n'est pas forcément recherchée : les prix peuvent être libres, péréqués géographiquement ou soumis à des taxes différenciées en fonction du tarif (la taxe est faible lorsque le coût hors taxe est élevé). Toutefois, la différenciation tarifaire inter-régionale n'est pas d'ampleur à entraver l'accès au marché.

L'électricité apparaît en définitive comme un secteur où coexistent des monopoles de droit, dans le transport, des monopoles régionaux de fait ou de droit dans la distribution, et une concurrence souvent forte dans la production. C'est cette dernière qui attire l'électricité, dans plusieurs pays, vers un modèle de régulation proche de celui des télécommunications, sans que ces secteurs soient pour autant complètement comparables. S'ils sont tous deux assez capitalistiques, l'électricité se différencie par l'existence d'un monopole assez naturel de l'infrastructure et un bien moindre rythme de changement technologique.

Initialement, les transporteurs de gaz ont imposé la pratique de contrats *take-or-pay* de long terme, afin de rentabiliser leurs investissements lourds de gazoducs. Or les producteurs ne voulaient plus dépendre des programmes d'approvisionnement des transporteurs et les distributeurs souhaitent bénéficier de prix plus avantageux. Cette double pression a permis l'introduction de la concurrence sur les marchés gaziers. Le découplage progressif du marché gazier assigne aux autorités de régulations (tutelle ou indépendante) deux principaux objectifs.

Le premier d'entre eux est l'organisation de l'accès des tiers aux réseaux des opérateurs historiques (ATR). Les autorités de régulation ont instauré une séparation comptable des trois segments d'activité de l'industrie du gaz, production, transport et distribution, afin d'obtenir une

meilleure transparence des coûts d'approvisionnement et de libérer les acheteurs captifs. Même si la séparation n'est pas totale, du fait de liens capitalistiques importants, la désintégration des activités facilite le fonctionnement d'une concurrence loyale. Il s'agit dès lors, d'encadrer l'attribution des concessions d'exploitation sur chaque segment et de veiller à la viabilité des acteurs sur le marché.

Le second objectif est le contrôle des prix du gaz distribué aux clients finals. En effet, si l'on peut estimer que, moyennant une séparation suffisante et une ouverture des échanges, la concurrence est suffisante sur le marché industriel pour assurer la compétitivité tarifaire, en revanche, les usagers résidentiels restent souvent captifs. La tendance est de plus en plus à l'adoption d'un marché de court terme ou *spot*, pour les opérateurs en concurrence, afin de compléter la structure de long terme des contrats *take-or-pay*. La conclusion de nouveaux types de contrats a remis en cause les marges dont bénéficiaient les transporteurs et a permis une baisse significative de prix sur le marché industriel. Ainsi, pour atténuer la captivité du marché résidentiel, les régulateurs font appel à des plafonds tarifaires (*price-cap*) ou contrôlent directement les grilles de prix à la vente.

La question des missions de service public se pose dans des termes très différents de beaucoup d'autres secteurs. Elle semble venir au second plan des préoccupations des régulateurs. Le gaz, en effet, est une énergie substituable dans tous ses usages. La question de la sécurité d'approvisionnement est finalement la principale question de service public. Beaucoup de pays considèrent, encore que cette thèse soit controversée dans des pays importateurs, que le fonctionnement efficace d'un marché de type *spot*, grâce à l'arbitrage permanent entre différentes sources gazières, est en mesure de la garantir. Ainsi, le secteur gazier apparaît à certains égards comme évoluant vers la situation d'une matière première traditionnelle.

Les évolutions du secteur des chemins de fer sont encore très récentes pour la plupart des pays étudiés. En matière de régulation, suivant le degré de libéralisation atteint, le champ des compétences est attribué au Ministère de tutelle ou à une autorité autonome. Ce dernier cas reste assez rare dans la mesure où, jusqu'à une date très récente, peu de pays avaient poussé très loin la séparation de l'infrastructure et des différents services.

Dans le premier cas, l'intervention de l'Etat concerne le contrôle des prix, la définition du tracé des lignes et l'attribution de subventions d'exploitation pour l'accomplissement de mission d'intérêt général. Les relations avec l'opérateur historique tendent à être de plus en plus transparentes : la séparation des infrastructures et des services de transport permet un calcul tarifaire reflétant mieux les coûts.

Par ailleurs, le secteur du transport présente des particularités qui modèlent l'action des pouvoirs publics. L'activité de transport comporte de forts effets externes que le marché ne prend pas en compte, de sorte que des décisions décentralisées peuvent conduire, notamment en termes d'environnement et de sécurité, à des situations qui ne seraient pas conformes à l'intérêt général.

C'est pourquoi l'accompagnement de la tutelle des entreprises publiques doit à la fois contribuer à l'amélioration de la compétitivité et de la rentabilité de l'opérateur et éviter les arbitrages intermodaux défavorables aux chemins de fer.

Dans le second cas, celui d'une libéralisation plus poussée, l'apparition de multiples opérateurs a souvent justifié l'établissement d'autorités de régulation indépendantes, garantes d'une concurrence loyale sur le marché. Leurs formes divergent selon les traditions nationales : la répartition de leurs compétences peut être régionales ou fonctionnelle (une autorité est chargée de la régulation des infrastructures de chemins de fer, l'autre des services de transport). Leur rôle est déterminant dans la fixation des coûts d'accès au réseau de l'opérateur historique : elles organisent de fait les relations entre opérateurs, ainsi qu'entre opérateurs et usagers, autour du principe de non-discrimination. On voit d'ailleurs apparaître, dans certains pays, des opérateurs de services ferroviaires qui viennent d'autres secteurs du transport et de la logistique.

Le secteur ferroviaire, en définitive, apparaît assez tiraillé entre plusieurs logiques de régulation. Activité déficitaire par nature, le transport de passagers d'intérêt local -et même dans certains cas interurbain- n'exclut certes pas forcément une certaine concurrence, mais il requiert une intervention publique assez forte, avec un soutien financier. Activité de marché dans une économie des transports très mouvante, le fret exerce de fortes pressions dans le sens de l'ouverture concurrentielle, avec tous les problèmes de tarification d'accès équitable, et donc de légitimité de l'autorité de régulation, que cela suppose.

La déréglementation des transports aériens a provoqué une libéralisation totale des entrées, des capacités et des tarifs sur le marché. La concurrence est de ce fait très vive sur les marchés internationaux, tandis que les marchés intérieurs restaient jusqu'à présent assez protégés. Afin de conserver une position concurrentielle, les compagnies aériennes ont été forcées d'offrir à leurs clients une fréquence maximale. Les réseaux aériens ont évolué, pour prendre la forme dite en pivots et rayons (*hubs and spokes*), chaque compagnie s'efforçant d'occuper de nombreux créneaux d'un aéroport-pivot au moins. De nombreux opérateurs, qui n'ont pas su adapter leur flotte et leur exploitation à la nouvelle donne économique, ont disparu : elles n'ont pu faire face à la chute de leur coefficient de remplissage, dont le niveau élevé garantit la couverture de leurs coûts fixes. Quant aux nouveaux entrants, ils se sont trouvés souvent confrontés à la domination des grands aéroports par un grand transporteur, qui limitait fortement leur accès au marché.

Dans ce contexte, deux types de régulation cohabitent : la gestion aéroportuaire et la gestion du transport aérien. Dans la plupart des cas, ces activités sont assurées par le ministère de tutelle, au sein d'une direction spécifique. Quelques pays ont eu recours à des autorités autonomes, mais elles ne disposent pas de réel pouvoir réglementaire. La régulation du transport aérien est présentée comme une garantie de non-discrimination entre les acteurs du marché. Son rôle est de délivrer les droits de trafic, d'approuver les pratiques tarifaires des opérateurs, de manière à éviter tout tarif prédateur inférieur aux coûts marginaux de l'entreprise, et de veiller à l'amélioration de la productivité

des transporteurs. L'enjeu de la régulation aéroportuaire est aussi fondamental, dans la mesure où ses compétences sont d'attribuer de manière objective et transparente les concessions aéroportuaires, de contrôler les tarifs et surtout d'attribuer les créneaux horaires, les *slots*, aux différentes compagnies. Il n'est pas certain que cette dernière gestion soit vraiment concurrentielle : la puissance des opérateurs nationaux dans leur aéroport principal est considérable. Cela va probablement de pair avec la rareté du choix d'une autorité autonome.

L'étude qui précède s'efforce de faire le point de la situation à la fin de 1996. Il va de soi que cette situation n'est pas figée. Si le secteur des télécommunications paraît devoir atteindre d'ici très peu une situation très concurrentielle durable, et si le secteur postal paraît avoir des formes de régulation stables, dans les autres domaines, des changements sont à prévoir. L'ouverture partielle de l'électricité européenne est à venir, elle n'est peut-être qu'une étape vers une organisation plus libéralisée. Si c'était le cas, sans doute les formes de régulation évolueraient-elles. De même, il est vraisemblable que certains pays, pour améliorer la circulation des marchandises, introduisent dans le secteur ferroviaire sensiblement plus de concurrence qu'il n'y en a aujourd'hui. Quant au gaz et au transport aérien, qui ne sont pas des services de première nécessité, ils s'éloignent du noyau des activités de services publics et il est possible que leur régulation se fasse selon des modalités très différentes.

C'est précisément la vitesse des changements, récents ou à venir, qui doit interpeller les pouvoirs publics. La forme traditionnelle de régulation des pays européens, celle d'un ou deux ministères de tutelle, n'est en tout état de cause pas adapté aux secteurs libéralisés. Chacun invente son modèle dans chaque secteur, avec plus ou moins d'indépendance, plus ou moins de collégialité, plus ou moins de juridictions, pour orchestrer équitablement une concurrence devenue complexe. La tension entre le modèle de la direction d'administration et celui de l'autorité de régulation est un des exemples qui se posent. Ils sont encore plus nombreux si l'on entre dans le détail.

Tout cela n'est pas un mince enjeu pour les gouvernements. On parle beaucoup de la concurrence *dans* les services publics. Sans doute y a-t-il en définitive une deuxième concurrence, tout aussi importante, derrière la première : celle qui oppose les modèles d'organisation et de régulation des différents pays. Et il y a sans doute beaucoup à gagner pour les pays dont le modèle sortira vainqueur.

Remerciements

Spécialistes de secteur

M. Chevalier (Jean-Marie), Université Paris IX Dauphine
M. Chamoux (Jean-Pierre), Président de l'Association Droit et Information
M. Henry (Claude), Ecole Polytechnique, Laboratoire d'Econométrie
M. Leban (Raymond), Conservatoire National des Arts et Métiers
M. Lejuez (Roger), Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme
M. Rohou (Jean-Louis), Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme
Mme Tolédano (Joëlle), La Poste, Direction du Plan et de la Stratégie

Interlocuteurs en Postes d'Expansion Economique

M. Le Gal (Claude), Allemagne
M. Ould-Yahoui (Bernard), Australie
M. Edant (François), Chili
Mme Kahn (Elizabeth)
Mme Chabedec (Ariette), Espagne
M. Gardère (Jean-Daniel)
M. Riegert (François)
M. Besson (Michel), Etats-Unis
M. Somma (Thierry)
M. Louis (Olivier)
M. Paret (Jean-Yves), Grande-Bretagne
M. Doyon (Philippe), Italie
M. Fiscus (Laurent)
M. Testard (Hubert), Japon
M. Catenos (Laurent)
M. Rosec (Jean-Jacques), Pays-Bas
M. Jarrix (André), Suède

Bibliographie

Ouvrages principaux

« Services Publics, Questions d'avenir » - Rapport de la Commission présidée par Christian Stoffaës-Commissariat Général du Plan, Editions Odile Jacob, 1995

« Les réseaux de services publics dans le monde » - Rapport de l'Atelier présidé par Michel Walrave-Commissariat Général du Plan, ASPEurope, 1995

« La régulation des services publics » - Rapport du Groupe présidé par Claude Martinand-Commissariat Général du Plan, ASPEurope, 1995

« Concurrence et services publics dans l'Union Européenne » - Claude Henry, Ecole Polytechnique, décembre 1996

« La tentation hexagonale » - Elie Cohen, Fayard, 1996

« Entreprises de service public européennes et relations sociales » - Yannick Moreau, en collaboration avec Bruno Maquart, ASPEurope, 1996

« Hors de la voie libérale, y a-t-il pour le rail des chances de salut en Europe ? » - Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne et présenté par le député Paul Chollet, décembre 1996

« Les chemins de fer en Europe : l'heure de la vérité et du courage » - Rapport de Nicolas About, Délégation du Sénat pour l'Union Européenne, 1996-1997

« La poursuite de la libéralisation du ciel communautaire » - Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne et présenté par le député Paul Chollet, février 1995

« Les réglementations des services postaux en Europe » - Etude du CERP réalisée par Marie-José Filippini, Peter de Leeuw et Cliff Wilkes, septembre 1996

« Transformation des opérateurs publics de réseaux en Allemagne : le cas du contrôle aérien, des transports ferroviaires, de la poste et des télécommunications » - Etude réalisée par le Cabinet ESL & Network, Commissariat Général du Plan, mars 1996

« Les relations entre les régulateurs et les opérateurs de services en réseaux » (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni) - Etude réalisée par Michel Le Duc Consultants, Ministère de l'Equipeement, du Transport et du Tourisme, Direction des Affaires Economiques et Internationales, juillet 1994

« *Economic Deregulation and Customer Choice : Lessons for the Electric Industry* » - Etude réalisée par le *Brookins Institution*, 1996

Articles

« L'Europe de l'électricité à l'orée d'une nouvelle aventure » - Raymond Leban (CNAM), Centre de recherche en économie et management (CEREM), novembre 1996

« Les nouvelles fonctions du régulateur et du gouvernement dans les industries électriques libéralisées : les leçons des expériences européennes »- Dominique Finon (Directeur de l'institut d'Economie et de Politique de l'Energie - CNRS Grenoble), *Revue de l'Energie*, avril-mai 1996

« Les réseaux de gaz et d'électricité : multiplication des marchés contestables et nouvelle dynamique concurrentielle » - Jean-Marie Chevalier (Université Paris IX Dauphine), *Revue d'Economie Industrielle*, 2e trimestre 1995

« Vers une véritable Europe aéronautique »- James Sarazin, *Aéroports Magazine*, janvier-février 1997

« Royaume-Uni, Allemagne, Suède et les autres : des cheminements différents vers l'ouverture » - Joëlle Tolédano (La Poste), *Annales des Mines*, janvier 1995