

Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations. Rapport du groupe présidé par Jean Bergougnoux

Jean Bergougnoux, Luc Baumstark, Nicole Jestin-Fleury

▶ **To cite this version:**

Jean Bergougnoux, Luc Baumstark, Nicole Jestin-Fleury. Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations. Rapport du groupe présidé par Jean Bergougnoux. Documentation française (La), 347 p., 2000. halshs-00181367

HAL Id: halshs-00181367
https://shs.hal.science/halshs-00181367

Submitted on 25 Oct 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Ce rapport vous est proposé avec l'aimable autorisation des auteurs et de l'éditeur, CGP / La Documentation française maîtres des droits. La présente version en PDF est sous le copyright de La Documentation française (http://www.ladocumentationfrancaise.fr/) - 2000. Ce document est protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

With the Authors and the publisher of the copyright agreement. The present version in PDF is under the copyright of La Documentation française (http://www.ladocumentationfrancaise.fr/).

Ce document devrait être référencé de la manière suivante :

Copyright, © La Documentation française. Bergougnoux J., Baumstark L., Jestin-Fleury N, Commissariat Général du Plan. *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations. Rapport du groupe présidé par Jean Bergougnoux. Paris : La* Documentation française, 2000, 347 p. ISBN 2-11-004552-3

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN

Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations

Par Jean Bergougnoux

Président du groupe de travail

Président d'honneur de la SNCF

Directeur général honoraire d'EDF

Avril 2000

AVANT-PROPOS

par Jean-Michel Charpin
Commissaire au Plan

Les évolutions en cours dans les services publics en réseau (télécommunications, électricité, gaz, chemin de fer, postes…) ne relèvent pas d'une déréglementation, encore moins d'une dérégulation. Bien au contraire, elles représentent une ambitieuse construction de nouvelles régulations publiques, qui traduisent une modification des formes d'intervention de l'État dans un contexte profondément renouvelé.

Encore récemment, les secteurs en cause étaient organisés selon un schéma simple : la plus grande partie de l'activité était assurée par un monopole public. L'État opérait de façon plus ou moins explicite des compromis entre son intérêt d'actionnaire et les intérêts publics dont il a la charge. Ce modèle a été confronté dans les années 1980 à des changements technologiques rapides, à une compétition internationale accrue entre des entreprises pour qui l'énergie, le transport ou les communications sont des facteurs de production, et à des insatisfactions de certains usagers. Une organisation laissant place à la concurrence entre fournisseurs de services est apparue plus pertinente. Elle a été adoptée par plusieurs pays d'Amérique et d'Europe du Nord, puis diffusée dans l'Union européenne par une série de directives communautaires.

Cette organisation nouvelle implique de la part des États un double effort. D'une part, l'État doit apprendre à se plier, en tant qu'actionnaire, aux règles d'une concurrence équitable. D'autre part, il doit garantir le bon accomplissement des missions de service public. Les changements sont rapides,

et aucun pays n'a intérêt à prendre du retard par rapport aux autres : c'est lors de l'introduction de la concurrence que se conquièrent souvent des positions durables.

Quelles formes institutionnelles et procédurales mettre en place pour réussir ? À quelle aune mesurer le succès ? Comment moderniser la fonction de l'État-actionnaire ? Telles étaient les trois questions adressées au groupe présidé par Jean Bergougnoux, qui rassemblait administrations, entreprises publiques et privées, partenaires sociaux et experts. La méthode qu'il a retenue procède d'un pragmatisme novateur. On a souvent voulu plaquer sur tous les secteurs une grille d'analyse issue de l'exemple précurseur des télécommunications. À rebours de cette simplification, le groupe a d'abord étudié chaque domaine dans ses particularités techniques et économiques, s'efforçant en même temps à une prospective européenne. Dans un second temps, il a tenté, là où c'était possible, de tirer des conclusions de portée générale.

Cette approche a nécessité un travail considérable. Je tiens à remercier tous les membres du groupe pour leur importante contribution, ainsi que l'équipe formée par le président, par Michel Matheu, et par les rapporteurs Luc Baumstark et Nicole Jestin-Fleury.

Le rapport de Jean Bergougnoux porte loin le regard. C'est d'autant plus justifié que les évolutions récentes ont été beaucoup plus rapides que ce qui avait été anticipé par la plupart des observateurs et des acteurs. Ce faisant, il peut par moments susciter une impression de télescopage des horizons. Dans le secteur électrique, personne n'envisage l'extension immédiate de la concurrence à tous les consommateurs. Pour le chemin de fer, il n'existe aujourd'hui aucune « autorité de régulation » et la mise aux enchères des sillons n'est pas pour demain. Certains changements devront cependant être imprimés rapidement : mettre en place des procédures d'allocation des ressources rares et de fixation des tarifs, renseigner des indicateurs de suivi des réformes et des performances des opérateurs, moderniser le pilotage des entreprises publiques. Chaque secteur avancera à un rythme et suivant des modalités qui lui seront propres.

Le débat sur les services publics en réseau a longtemps porté sur les principes. Il en va autrement aujourd'hui : dans le rapport du groupe présidé par Jean Bergougnoux, il est surtout question de méthodes et d'instruments. Ce n'est pas moins important : le système qui sera mis en place aura des conséquences fortes sur la qualité des prestations de service public, les performances des opérateurs français, anciens et nouveaux, et la compétitivité des entreprises utilisatrices. L'avenir du service public en dépend. La place de l'économie française en Europe en sera durablement influencée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION *par Jean Bergougnoux* *19*

LE SECTEUR ÉLECTRIQUE..... 31

1. Les facteurs déterminants de l'organisation des systèmes électriques 35

1.1. Des conditions favorables à l'apparition de puissants monopoles intégrés 35

1.2. Jusqu'au milieu des années 1980, des variations sur un modèle dominant..... 36

1.3. La remise en cause des formes traditionnelles d'organisation du secteur 37

1.4. À la veille de la directive, une grande variété de modèles en Europe 39

2. Que sera l'Europe électrique de demain ? 41

2.1. Avant la directive : un système européen plus coopératif que concurrentiel 41

2.2. La directive ou comment construire un marché européen réellement intégré et concurrentiel ?..... 43

2.3. Avant même l'achèvement de la transposition, une concurrence vive mais désordonnée..... 46

2.4. Vers un marché européen de l'électricité intégré et bien structuré..... 47

2.5. Des baisses de prix qui profiteront aux éligibles puis, sans doute, à l'ensemble des consommateurs 52

3. Les enjeux d'une nouvelle régulation du secteur électrique français 54

3.1. Permettre aux consommateurs français d'accéder à une électricité compétitive 55

3.2. Actualiser les concepts de base du service public 57

3.3. Permettre aux opérateurs français de faire valoir leurs atouts dans la concurrence 61

3.4. Comment s'assurer de l'absence de « subventions croisées » entre consommateurs ? 64

3.5. Une politique énergétique nationale est-elle compatible avec l'ouverture des marchés ? 66

4. Quels instruments pour quelle régulation ? 67

4.1. Une donnée majeure : l'intégration du futur marché européen 67

4.2. Articuler les instruments de régulation, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne 68

4.3. Le gestionnaire de réseau, à la base de l'organisation du marché et de l'ouverture sur l'Europe 69

4.4. Mettre en place un régulateur dont l'indépendance fondera la légitimité 71

LE SECTEUR GAZ 73

1. Les déterminants de l'organisation de l'industrie gazière 76

1.1. Des caractéristiques spécifiques au gaz pèsent sur l'organisation de son industrie 76

1.2. La convergence croissante entre le gaz et l'électricité influence la stratégie des opérateurs 82

2. Une évolution progressive du marché européen 85

2.1. Les objectifs de la directive : favoriser les consommateurs européens en introduisant progressivement la concurrence 85

2.2. Vers un rapprochement des différents modes d'ouverture et des tarifs d'accès 89
2.3. Vers des dispositifs élaborés de préservation de la sécurité d'approvisionnement 95
2.4. À terme, une probable généralisation des bourses de gaz 98

3. Mettre en place une régulation et une organisation du secteur qui prépare aux évolutions futures 100

3.1. Quelles devraient être les responsabilités de l'autorité de régulation ? 100
3.2. Une régulation mixte gaz-électricité 103
3.3. Une organisation qui prépare les évolutions de l'économie du gaz et de l'énergie en Europe 104

LE SECTEUR FERROVIAIRE 111

1. Remise en cause de l'organisation traditionnelle des systèmes ferroviaires 117

1.1. La fin d'un modèle d'organisation monopolistique et intégrée 117
1.2. Le déclin du transport ferroviaire est-il inexorable ? 119
1.3. Le domaine de pertinence du secteur ferroviaire 127

2. La politique européenne au service de la nécessaire « revitalisation du chemin de fer » 131

2.1. Le processus de réforme du chemin de fer européen 132
2.2. Un cadre prospectif d'évolution du secteur 134

3. Conséquences pour la France 140

3.1. Une réforme appelée à évoluer 140
3.2. Permettre à l'entreprise nationale de s'intégrer dans le jeu concurrentiel européen 143

4. Vers les modalités concrètes d'une concurrence nécessaire mais maîtrisée 147

4.1. Renforcer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure sous le contrôle du régulateur 147

4.2. Les règles de tarification de l'usage des infrastructures 150

4.3. Des missions de service public à définir et à contractualiser 151

4.4. Une autorité de régulation spécialisée 154

4.5. Une autorité indépendante des opérateurs en matière de sécurité 158

LES SERVICES POSTAUX 159

1. Les facteurs déterminants de l'organisation du secteur postal 164

1.1. Un réseau humain à fort rendement d'échelle 164

1.2. Un secteur postal en cours de mutation 165

2. Les réformes en cours en Europe ou comment préserver le service universel 174

3. Les relations entre l'État et La Poste à l'épreuve de l'ouverture des marchés 180

3.1. La difficile et longue clarification des relations entre l'État et La Poste 181

3.2. Permettre à La Poste de réussir dans le jeu concurrentiel 188

4. Assurer le service universel dans un environnement concurrentiel 189

4.1. Les outils de régulation face aux transformations du secteur 190

4.2. Comment financer le service universel ? 197

INSTITUTIONS ET PROCÉDURES DE RÉGULATION.....203

1. Régulation des services publics : de quoi s'agit-il ? 206

1.1. La dynamique de la libéralisation : traits communs et particularités.....207

1.2. Les nouvelles formes d'intervention de l'État 209

1.3. Les contours de la régulation des services publics en réseaux.....212

2. Institutions et procédures 213

2.1. Le débat sur la régulation indépendante 214

2.2. Créer des régulateurs français indépendants et leur donner les moyens de cette indépendance.....217

2.3. Délimiter clairement les tâches du régulateur spécialisé 221

2.4. Donner au régulateur des pouvoirs étendus 222

2.5. Garantir la représentation de tous les intérêts concernés, notamment ceux des consommateurs 225

LES INSTRUMENTS DE MESURE DE LA PERFORMANCE ...229

1. L'élaboration d'indicateurs de mesure de la performance 233

1.2. Les multiples approches de la performance.....238

1.3. Vers une grille minimale d'analyse.....246

2. Les nouvelles exigences en matière d'instruments de mesure de la performance.....248

2.1. Le régulateur au centre du processus de production et de diffusion de l'information.....248

2.2. L'évaluation des performances : une action concertée.....251

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES À L'ÉPREUVE DE L'OUVERTURE DES MARCHÉS 255

1. Le consensus français autour d'une conception de l'organisation et du fonctionnement des services publics..... 257

1.1. Une « cristallisation » conceptuelle qui date de l'immédiat après-guerre 257

1.2. Au centre de la conception française du service public, un État protéiforme..... 259

1.3. La pérennité de ce modèle de service public typiquement français fut assurée par un large consensus qui ne se démentit pas au fil des ans..... 260

2. Les implications de l'ouverture à la concurrence..... 261

2.1. La nécessaire évolution de la gouvernance des entreprises publiques 261

2.2. La contractualisation pluriannuelle : un chantier inégalement avancé 263

2.3. La procédure du Comité des investissements à caractère économique et social en examen..... 265

2.4. L'évolution du rôle des conseils d'administration..... 267

3. Les implications de l'ouverture à la concurrence..... 274

3.1. L'État-actionnaire et la gouvernance des entreprises publiques 274

3.2. Les changements dans la gouvernance lorsque le capital est ouvert 276

AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX 281

AVIS DES ENTREPRISES..... 295

ANNEXES **297**

ANNEXE 1 - Transposition de la directive électrique au 1er juin 1999 ..... *299*

ANNEXE 2 - Structure industrielle du secteur électrique *305*

ANNEXE 3 - Transposition de la directive gaz *307*

ANNEXE 4 - Les réseaux de gaz naturel *311*

ANNEXE 5 - Les collectivités locales et la régulation des services publics en réseaux *315*

ANNEXE 6 - Les indicateurs de performance de la réforme des télécommunications *323*

ANNEXE 7 - Le surplus de productivité globale L'exemple De la SNCF de 1970 à 1995 ..... *333*

Composition du groupe de travail **337**

Séances de travail **341**

Experts associés **345**

Mandat du groupe **347**

Études commandées par le groupe **351**

INTRODUCTION

par Jean Bergougnoux

À considérer la diversité des problématiques qui sous-tendent l'histoire, la situation actuelle et les perspectives d'évolution des « services publics en réseaux » objets de ce rapport, on pourrait avoir de sérieux doutes sur la possibilité de dégager des préconisations de portée générale concernant les nouveaux mécanismes de régulation à mettre en œuvre dans ces différents secteurs.

Les quatre chapitres sectoriels consacrés respectivement à l'électricité, au gaz, au transport ferroviaire et au secteur postal, qui constituent la première partie de ce rapport, complétés par le « retour d'expérience » précieux du secteur des télécommunications, permettent cependant de mettre en évidence, au-delà de spécificités incontestables, de profondes similitudes dans les interrogations auxquelles ces différents secteurs vont devoir répondre au cours des prochaines années.

Toutes les activités en cause ont été profondément marquées par une approche typiquement française de l'organisation des services publics en réseaux

Cette approche a résulté de la convergence, au fil des ans et des circonstances, de préoccupations économiques (les effets d'échelle justifiant le « monopole naturel »), de service public (l'égalité de traitement, la péréquation tarifaire, etc.), d'intérêt général (cohésion sociale et aménagement du territoire), stratégiques (politique énergétique, politique industrielle, recherche et développement, etc.) et de progrès social. Elle s'est traduite par la création dans chacun de ces secteurs d'un puissant opérateur national, fortement intégré, en situation de monopole ou de quasi-monopole, contrôlé par l'État, investi de missions de service public et vecteur des stratégies nationales dans son domaine d'activité.

L'une des conséquences importantes pour notre propos de ce type d'organisation est le rôle prééminent qu'y joue un État protéiforme, tour à tour régulateur, prescripteur du service public, porteur des stratégies nationales, garant des grands équilibres économiques, et actionnaire.

La pérennité de ce modèle de « service public à la française » a été d'autant mieux assurée qu'il a fait l'objet durant de longues années d'un large consensus national, conforté par d'incontestables réussites qu'il s'agisse de la réalisation de grands programmes d'équipement ou de la réponse aux attentes de nos concitoyens en matière de service public.

Dans le cas des services publics locaux de réseaux, le modèle de « service public à la française » cohabite avec le modèle décentralisé, également typiquement français, de « concession à la française », confirmé par les lois de décentralisation de 1982, dans lequel les communes ou leurs groupements sont propriétaires des réseaux et concèdent leur gestion à un opérateur historique national ou à des opérateurs multiples.

Tous ces secteurs sont appelés à connaître des évolutions décisives au cours des toutes prochaines années

Il est certain que la transposition en droit national des différentes directives communautaires constitue, aujourd'hui, pour nombre de pays de l'Union européenne, un jalonnement majeur dans les transformations structurelles de secteurs qui s'écartaient naguère, plus ou moins, des pratiques habituelles de l'économie de marché. Ce constat souligne bien le rôle moteur que joue et que continuera sans aucun doute à jouer la poursuite de l'intégration économique européenne dans les évolutions de ces secteurs.

Il faut cependant bien avoir conscience que l'impulsion donnée par ces directives n'eût pas été concevable si elles ne s'étaient inscrites dans la logique de tendances lourdes propres aux activités économiques en cause, voire de phénomènes de société beaucoup plus généraux.

Les facteurs déterminants de changement à l'œuvre dans les différents secteurs peuvent être de natures fort différentes. Il peut s'agir :

- d'évolutions techniques structurantes : percée des nouvelles technologies dans les télécommunications ; développement de techniques de production « sans effet d'échelle » dans l'électricité ; progrès des transports par méthanier pour le gaz ; développement des trains « pendulaires » et progrès

en matière d'interopérabilité et de suivi du fret pour le transport ferroviaire ; informatisation croissante des traitements postaux ;

- d'évolutions de marché : explosion des besoins de télécommunications, tassement de la croissance de la demande d'électricité, repositionnement du gaz sur le marché de la production de l'électricité, développement des trafics transfrontaliers dans un contexte de très forte pression concurrentielle de la route et de l'avion sur le transport ferroviaire, développement des différents segments de marché et de la place des voies concurrentes de transmission de l'information dans le cas du secteur postal ;

- des conséquences d'évolutions géopolitiques : éloignement des risques de crise énergétique, développement des échanges transcontinentaux de toute nature dans le cadre de la mondialisation de l'économie.

Il peut s'agir aussi de l'évolution des attentes des consommateurs eux-mêmes en matière de qualité des produits ou des services, de fournitures de services complémentaires.

À ces facteurs de changement, plus ou moins spécifiques à chaque secteur, viennent se superposer un certain nombre de facteurs plus généraux qui n'en sont pas pour autant moins déterminants.

D'une part le consommateur, fût-il simple particulier, se comporte de moins en moins en usager et de plus en plus en client soucieux de faire jouer à son profit la concurrence dont il a découvert les vertus en d'autres circonstances et de ne pas se laisser dicter ses modes de consommation. Ceci ne signifie pas pour autant qu'il rejette les valeurs du service public, mais il entend, désormais, être partie prenante à leur définition et au contrôle de leur mise en œuvre.

D'autre part, et cela est encore beaucoup plus vrai dans d'autres pays européens, nos concitoyens se défient plus généralement de l'État « technocrate » et de ses émanations : une attente croissante se manifeste en faveur d'une démocratisation et d'une décentralisation des processus de décision et de contrôles.

Par ailleurs, les préoccupations qualitatives et individuelles, par exemple en matière de qualité de vie et d'environnement, prennent un poids croissant.

L'universalité de ces tendances de fond, même s'il est vrai que, là encore, les spécificités nationales ont pu jouer un grand rôle, explique sans aucun doute qu'un certain nombre de pays européens se soient engagés, *proprio motu*, dans

des réformes plus ou moins radicales de leurs services publics. Elle explique aussi que leurs expériences aient pu constituer le point de départ d'une réflexion communautaire aboutissant à l'adoption par le Conseil des ministres de l'Union des premières directives qui renouvèlent profondément la problématique de l'organisation et de la régulation des services publics en réseaux.

L'introduction de la concurrence revêtira des formes différentes selon les secteurs mais, dans tous les cas, l'intégration harmonieuse des marchés au niveau européen sera un enjeu majeur

L'une des caractéristiques les plus évidentes des différentes directives déjà promulguées, ou en cours de discussion, est la volonté d'étendre aussi rapidement que possible des logiques de marché à des secteurs dans lesquels les organisations en place limitaient fortement, voire interdisaient en pratique, le jeu de la concurrence. Cette volonté résulte, sans doute, de la conviction de plus en plus partagée que, dans ces secteurs comme dans tout autre, la concurrence est gage d'efficacité économique. Elle résulte, cependant au moins autant, de la conviction que l'instauration d'une concurrence transfrontalière est la manière la plus efficace de promouvoir dans ces secteurs une plus forte intégration économique au niveau européen, susceptible de générer des avantages substantiels pour l'ensemble des pays de l'Union.

Si l'on examine, secteur par secteur, les conséquences possibles de l'introduction de la concurrence, il apparaît que, d'une manière générale, les enjeux les plus forts sont bien ceux qui s'attachent à l'émergence et au fonctionnement harmonieux de marchés européens intégrés. Contrairement à ce qui a pu être observé dans le cas de certains segments du marché des télécommunications, la libéralisation dans ces secteurs ne devrait pas, en effet, entraîner, au moins dans une première phase, l'arrivée massive de nouveaux entrants. Elle devrait par contre susciter, à des degrés divers, une intensification de la concurrence entre les grands opérateurs en place s'accompagnant souvent en bonne logique industrielle de mouvements de concentration de plus ou moins grande ampleur.

Encore, convient-il d'introduire des nuances sectorielles importantes.

Dans le secteur électrique, la concurrence entre grands opérateurs s'est engagée sur un mode majeur alors même que les modalités d'application de la directive n'étaient pas encore totalement définies dans certains pays. Son caractère passablement désordonné, dans un contexte de suréquipement général, pose dès aujourd'hui avec acuité la question d'une structuration du marché électrique

européen permettant l'exercice d'une concurrence loyale et transparente. Bien plus que de nouvelles directives, ce seront désormais les forces du marché et la coopération entre les organismes de régulation des différents pays qui modèleront la physionomie que revêtira demain le secteur électrique en Europe.

S'agissant du gaz, il est vraisemblable que la diversification des sources d'approvisionnement, le maillage du réseau, le caractère ressenti comme moins crucial à moyen terme des problèmes de sécurité d'approvisionnement, l'imbrication de plus en plus forte avec la production, le *trading* et la distribution de l'électricité, feront apparaître des problématiques de régulation similaires à celles du secteur électrique. Il est cependant probable que l'héritage du passé en termes de consistance de réseaux, d'engagements contractuels et de structures industrielles du secteur et la poursuite d'une croissance soutenue de la demande, devraient le mettre à l'abri au moins dans l'immédiat de dérèglements semblables à ceux observés sur le marché électrique.

Le transport ferroviaire offre des perspectives contrastées selon qu'il s'agit de voyageurs ou de fret. Le transport de voyageurs ne se prête guère, en effet, à une concurrence directe entre transporteurs sur un même itinéraire. Pendant longtemps encore, la manière la plus efficace d'organiser les services transeuropéens à grande vitesse qui constituent l'un des créneaux d'avenir du transport ferroviaire, restera la coopération entre opérateurs, par exemple sous forme de filiales communes. En matière de services ferroviaires régionaux, les pays qui ont choisi d'introduire la concurrence entre opérateurs l'ont fait dans le cadre de dispositifs de délégation de service public. S'agissant du fret qui devrait relever désormais d'une approche spécifique et autonome, le développement de transports transeuropéens sur longue distance qui constitue un autre créneau d'avenir pour le transport ferroviaire pourra être stimulé par une concurrence bien organisée entre opérateurs, étant observé que les enjeux de cette concurrence se situent beaucoup plus au niveau de l'affrètement et des services connexes qu'à celui de la fourniture des services de traction.

Le secteur postal, quant à lui, évolue rapidement d'une logique de coordination, voire de coopération entre les différents monopoles nationaux à une logique beaucoup plus concurrentielle. En réduisant le périmètre du monopole juridique du courrier, la directive européenne renforce les ambitions de certains opérateurs historiques qui, après s'être restructurés, sont aujourd'hui en recherche de nouvelles possibilités de développement, nouent des alliances internationales, sortent de leurs frontières, investissent dans de nouvelles activités.

L'introduction de la concurrence impose pour tous ces secteurs une clarification des exigences du service public et un réexamen de ses modalités de mise en œuvre

Les traités européens reconnaissent explicitement aux États membres le droit de définir des « missions économiques d'intérêt général ». Ils reconnaissent également qu'il peut être légitime d'infléchir les mécanismes de marché qui constituent la règle générale en matière d'organisation économique européenne pour permettre la bonne exécution de ces missions d'intérêt général.

Les diverses directives ne pouvaient évidemment que respecter ces principes, mais il faut bien reconnaître que, dans le cas des secteurs qui nous intéressent ici, les modalités d'organisation du service public traditionnellement retenues par un certain nombre de pays, dont la France, n'ont pas facilité la convergence vers des solutions favorables à une réelle intégration des marchés européens. Pour parler clair, notre pays a été, maintes fois, soupçonné de vouloir protéger au nom de la défense du service public un certain nombre d'intérêts économiques, au premier rang desquels ceux des « monopoles d'État » en charge des différents services publics.

La conviction générale que l'on peut tirer des chapitres sectoriels de ce rapport est qu'une tentation protectionniste de cette nature serait vaine et même contraire aux intérêts des grands opérateurs historiques français. C'est en fait dans le cadre de marchés concurrentiels bien structurés et transparents - l'angélisme en ce domaine n'étant pas de mise - qu'ils auront le maximum de chances de faire valoir leurs atouts réels.

Dans ce contexte, une plus grande transparence en matière de service public apparaît aujourd'hui indispensable et le sera encore plus demain à la fois pour assurer dans un contexte nouveau la pérennité de valeurs auxquelles nous sommes légitimement attachés et pour permettre aux opérateurs qui en sont en charge de défendre leurs chances à armes égales dans un espace européen de plus en plus concurrentiel et intégré.

Cette transparence suppose, en préalable, un examen en profondeur, secteur par secteur, du sens à donner, dans le contexte concurrentiel de demain, aux trois principes de base du service public (égalité de traitement, continuité et qualité du service, adaptabilité) et aux prolongements qu'ils ont connus (péréquation

tarifaire, mesures de solidarité et de cohésion sociale, protection de l'environnement, etc.) [1].

Elle suppose, ensuite, que, toujours secteur par secteur, les modalités de mise en œuvre de ces missions de service public revisitées soient soigneusement définies et rigoureusement appliquées de manière à concilier les objectifs de service public et le respect des règles de la concurrence [2].

La préservation des valeurs du service public dans un contexte d'ouverture de plus en plus large à la concurrence constitue sans doute, au moins dans le cas de notre pays, l'un des enjeux majeurs de la régulation des services publics en réseaux.

Au-delà de l'identification des tendances lourdes susceptibles de modeler l'avenir propre à chaque secteur, l'on s'est efforcé de cerner, dans chaque cas, les problèmes essentiels que pourraient poser en termes de régulation les évolutions à venir. L'on s'est efforcé également d'esquisser les conditions à remplir pour que, toujours au niveau de chaque secteur, l'organisation et les conditions de fonctionnement des mécanismes envisageables présentent les garanties souhaitables en matière de crédibilité et d'efficacité.

Ces approches sectorielles sont apparues suffisamment convergentes dans leurs conclusions pour que l'on puisse en tenter une synthèse dans trois chapitres « transverses » qui contiennent l'essentiel des recommandations pratiques de ce rapport. Ces chapitres sont consacrés respectivement :

- aux finalités de la régulation, aux instances et aux mécanismes nécessaires à sa mise en œuvre ;

- aux indicateurs nécessaires tant pour piloter la régulation que pour apprécier l'efficacité globale des réformes sectorielles en cours ;

(1) Il ne pouvait être question dans ce rapport d'aller très loin dans l'exploration de ce sujet pourtant essentiel. On en trouve cependant une esquisse dans le cas particulier, assez délicat, du secteur électrique (Chapitre Premier).
(2) En particulier, il sera nécessaire, en matière de prescription et d'organisation du service public, que les rôles respectifs des instances nationales et des collectivités territoriales soient précisés et harmonisés.

- aux évolutions souhaitables en matière de « gouvernance » des entreprises publiques.

On se limitera dans cette introduction à résumer quelques points saillants et quelques recommandations essentielles qui ressortent de ces chapitres.

Les nouveaux mécanismes de régulation devront répondre de manière cohérente et sur la durée à plusieurs ordres de préoccupations

Trois axes principaux méritent d'être distingués dans ce que l'on pourrait appeler le « cahier des charges » d'une régulation idéale :

- assurer dans les secteurs en cause la mise en place puis le bon fonctionnement de « marchés intérieurs » concurrentiels, transparents et efficaces. Ceci suppose en particulier que de nouveaux entrants potentiels ne soient pas dissuadés d'entrer sur le marché par des abus de position dominante du (ou des) grand(s) opérateur(s) en place [3] ;

- permettre la bonne exécution des missions de service public définies par le législateur et la mise en œuvre au niveau national ou local des stratégies d'intérêt général sans pour autant remettre en cause le bon fonctionnement des mécanismes concurrentiels ;

- concourir à l'émergence d'un marché européen intégré, concurrentiel, transparent et suffisamment bien structuré pour éviter les effets pervers d'une concurrence par trop imparfaite.

Pour être crédibles, les nouveaux mécanismes de régulation doivent offrir toute garantie **a priori** *de transparence et d'impartialité*

À cet égard, la multiplicité des rôles que joue l'État dans l'organisation traditionnelle des services publics français pose évidemment problème. Tant que l'État, actionnaire unique ou majoritaire des opérateurs publics, pourra être soupçonné d'être en capacité d'intervenir au profit de ses intérêts propres dans les multiples arbitrages que suppose toute régulation, l'impartialité de notre

(3) Ceci ne signifiant pas que l'opérateur historique doive être systématiquement pénalisé pour permettre l'émergence de nouveaux entrants. La France n'est pas une île et les autres opérateurs européens sont capables de créer une pression concurrentielle bien suffisante sur nos opérateurs historiques sans qu'il y ait lieu de recourir à la création d'une concurrence plus ou moins artificielle.

système de régulation apparaîtra comme illusoire, notamment aux yeux de nos partenaires et concurrents européens.

Répondre à cette préoccupation suppose que la régulation de ces secteurs soit confiée à des organismes qui, même si ils émanent de l'État, offrent toute garantie d'impartialité et, les règles du jeu ayant été fixées, établissent en quelque sorte, des « cloisons étanches » entre l'action de l'État et la régulation des systèmes.

La spécificité des questions à traiter et le fait qu'elles ne se limitent pas, et de loin, au contrôle du bon fonctionnement de la concurrence, militent fortement pour la création d'organismes *ad hoc* spécialisés par secteur, même si la similitude de certaines problématiques et la très forte adhérence entre le gaz et l'électricité conduisent à préconiser la création d'un organisme unique de régulation pour ces deux secteurs. Une raison supplémentaire pour recommander la création d'organismes spécialisés est qu'il s'agit là d'une disposition très généralement retenue chez nos voisins : dialoguer entre organismes homologues ne peut que faciliter les échanges et concertations indispensables à la construction et au bon fonctionnement des marchés européens dans ces secteurs aux caractéristiques très particulières.

Enfin, s'est manifestée au sein du groupe de travail, après analyse, une nette préférence pour la formule de Commissions de régulation dans lesquelles un certain nombre de dispositions pratiques, évoquées au chapitre V, permettrait d'assurer une prépondérance significative à leur président.

Le chapitre V suggère également quelques principes permettant de garantir l'impartialité de ces commissions, qui suppose *a minima* leur indépendance effective par rapport aux différents acteurs du secteur notamment par rapport aux services de l'État actionnaire. Il analyse également la manière dont pourrait s'articuler le fonctionnement de ces Commissions avec celui des instances généralistes en charge de l'organisation et du contrôle de la concurrence et avec celui des services de l'État.

Ces Commissions de régulation, assistées de conseils, devront rendre compte de leur action devant le Parlement

Les membres des Commissions devraient être avant tout des personnalités « qualifiées » ne représentant aucun intérêt particulier. Il semble indispensable que cette dimension quelque peu « technocratique » des Commissions soit compensée par une dimension beaucoup plus « démocratique » qui pourrait

prendre la forme d'un Conseil assistant le président de la Commission, dans lequel seraient équitablement représentés consommateurs, industriels du secteur, organisations syndicales, autorités concédantes.

Même s'il est vrai que conseiller, c'est déjà un peu contrôler, il ne serait pas raisonnable d'investir ce Conseil de missions de contrôle formelles. Cette prérogative revient, sans aucun doute, au Parlement par l'intermédiaire de ses Commissions spécialisées devant lesquelles les Commissions de régulation devraient régulièrement rendre compte.

Enfin, il ne faut pas oublier que si l'on peut espérer voir la plupart des conflits se dénouer par des arbitrages, voire par des sanctions, prononcés par les Commissions de régulation, les tribunaux français ou le cas échéant les instances européennes offriront toujours un recours possible pour ceux qui ne reconnaîtraient pas les décisions en cause comme bien fondées.

La régulation devra disposer de méthodes et d'instruments adaptés

Parmi ceux-ci des batteries d'indicateurs devront permettre de suivre objectivement les progrès réalisés en termes d'efficacité économique, de qualité des produits et des services, de satisfaction des consommateurs, de bonne exécution du service public, de qualité de la vie et de l'environnement, etc. Disposer de suffisamment de mesures opérées dans des conditions impartiales est une base indispensable des débats qui se développeront inévitablement entre décideurs publics, opérateurs publics et privés, consommateurs et électeurs.

Sans qu'il soit nécessaire d'évoquer, ici, les points techniques développés au chapitre VI, on peut indiquer que certains de ces indicateurs devront être pensés pour aider la Commission de régulation dans l'exercice de ses missions, que d'autres plus synthétiques auront vocation à rendre compte globalement de l'évolution des performances, au sens large, du secteur, que d'autres, enfin, devraient permettre, avec toute la prudence qui s'impose, de tenter d'apprécier la pertinence des réformes engagées, voire de la régulation elle-même.

Les nouvelles règles du jeu introduites dans ces secteurs nécessiteront une évolution en profondeur des pratiques de « l'État-actionnaire »

Comme le rappelle l'introduction du chapitre VII, la multiplicité des rôles dévolus à l'État dans l'organisation traditionnelle des services publics en réseaux dans notre pays a conduit dans le passé à des modes de pilotage des monopoles publics s'écartant notablement des pratiques industrielles normales.

Des progrès significatifs ont certes été accomplis, au moins dans certains secteurs, au fil des ans et de la prise de conscience que les impératifs d'efficacité et de saine gestion patrimoniale dans un contexte beaucoup plus ouvert, impliquaient une réelle autonomie de gestion des entreprises publiques dans un cadre de cohérence à moyen terme.

La libéralisation des marchés et leur intégration au niveau européen, même si elles ne sont que progressives, supposent cependant un tournant beaucoup plus radical dans le comportement de l'État-actionnaire vis-à-vis d'opérateurs historiques, désormais acteurs parmi d'autres sur des marchés élargis. Il y va à la fois de la défense des intérêts patrimoniaux de l'État et du respect des règles du jeu de la concurrence. Il est certain que l'État se trouvera d'autant mieux à même d'entrer dans une réelle logique de « gouvernance industrielle » bien adaptée à ce nouveau concept qu'il aura délégué à des instances spécialisées impartiales son rôle de régulateur au quotidien. Il n'en demeure pas moins que tout un ensemble de pratiques, qu'elles concernent le fonctionnement des Conseils d'administration ou, plus généralement la manière dont l'État contrôle les entreprises dont il est l'actionnaire unique, seront à revoir profondément.

Certains membres du groupe de travail contestent d'ailleurs qu'une réforme des pratiques de l'État-actionnaire soit possible ou suffisante et pensent que l'ouverture du capital des entreprises publiques, les soumettant à la sanction des marchés financiers, est indispensable pour leur permettre d'aborder avec le maximum de chances de succès cette nouvelle phase de leur histoire.

D'autres considèrent qu'il n'y a pas lieu de conclure de manière aussi radicale et que, si l'ouverture du capital doit avoir lieu, elle doit résulter de considérations de stratégie industrielle mûrement pesées et non pas d'un constat d'impuissance face à des difficultés managériales qui leur paraissent solubles par d'autres voies.

Il n'entrait évidemment pas dans la mission de notre groupe de travail de tenter de trancher ce débat. Aussi le chapitre VII de ce rapport a-t-il pour ambition principale d'examiner les conditions d'une gouvernance des opérateurs historiques mieux adaptée au nouveau contexte concurrentiel dans l'hypothèse du maintien des structures de capital actuelles.

LE SECTEUR ÉLECTRIQUE

Synthèse et recommandations

Les caractéristiques technico-économiques du secteur électrique sont éminemment favorables à l'apparition de puissants monopoles intégrés verticalement. C'est bien ce qui s'est produit au cours de la première moitié du siècle : les différents pays ont certes organisé leur secteur électrique selon leur génie propre, mais on retrouve de manière constante, sous-jacent à ces organisations variées, un modèle industriel fondé sur le monopole de production-transport. Ce modèle est resté dominant jusqu'à la fin des années 1980.

C'est durant les années 1980-1990 qu'intervinrent dans un certain nombre de pays les premières remises en cause profondes des formes traditionnelles d'organisation du secteur électrique.

Il y eut, certes, à l'origine de ces remises en cause, des facteurs spécifiques au secteur : le ralentissement durable de la croissance de la demande d'énergie électrique, résultant de l'arrivée à maturité du secteur dans les pays industrialisés ; la percée de techniques de production peu capitalistiques mettant un terme à l'escalade vers les très fortes puissances unitaires ; les espoirs fondés sur la production décentralisée ; le poids croissant accordé à la protection de l'environnement.

Il n'en demeure pas moins que l'émergence d'un certain consensus autour des vertus des mécanismes de marché, conforté de surcroît par les contre-performances de quelques opérateurs historiques, qui conduisit plusieurs pays de l'Union européenne à engager des réformes de leur secteur électrique bien avant que la directive de 1996 n'eût vu le jour. Venant se surimposer à des héritages historiques, ces évolutions avaient conduit à une extrême diversité des modes d'organisation dans les différents pays européens. Certains se démarquent plus ou moins du « modèle industriel » classique par la séparation de la production et du transport, l'introduction de la concurrence entre producteurs, la création de pools *et de marchés* spots*, etc.*

L'Europe électrique d'hier était un système bien intégré techniquement, permettant des échanges utiles d'énergie, mais fonctionnant sur des bases

beaucoup plus coopératives que concurrentielles. La nouvelle problématique amenée par les débats préparatoires à la directive européenne est celle de la construction d'un marché électrique européen réellement intégré et concurrentiel. Une première étape en ce sens a été franchie, avec la transposition en droit national de la directive dans les divers pays de l'Union européenne. Avant même que cette transposition ne soit achevée, la concurrence s'était engagée très activement mais de manière passablement désordonnée, avec des prix de marché parfois inférieurs aux coûts marginaux de court terme. Cette tendance s'est largement confirmée par la suite.

Après ces premières turbulences, le marché européen de l'électricité devrait progressivement se structurer autour de marchés spots *servant de référence à des contrats bilatéraux de gré à gré de plus ou moins longue durée. Ceux-ci seront complétés par des marchés à terme et des marchés dérivés qui procureront les instruments de couverture nécessaires aux opérateurs pour se prémunir contre la volatilité des prix. Cette organisation suppose une harmonisation des conditions d'accès aux réseaux qui semble aujourd'hui en bonne voie. L'instauration d'une forte concurrence sur le « marché de gros » de l'électricité va entraîner une baisse importante des prix et une rationalisation de la production. Les consommateurs éligibles devraient en être les premiers bénéficiaires, mais ce fait même devrait accélérer l'étape suivante du projet communautaire : la libéralisation de la distribution.*

Dans ce contexte, les enjeux d'une nouvelle régulation du système électrique français apparaissent désormais clairement. Le premier doit être de permettre à l'ensemble des consommateurs français d'accéder à une électricité compétitive dont les structures de prix résultent de mécanismes concurrentiels. De ce point de vue, il est sans doute souhaitable de favoriser l'émergence aussi rapide que possible d'un ensemble de marchés européens bien structurés, concurrentiels et intégrés. Il conviendra de faciliter l'accès de la clientèle éligible française aux différents type de marchés, et de ne pas compromettre les bénéfices de l'ouverture par des charges excessives qui viendraient gonfler artificiellement la tarification d'usage des réseaux.

En même temps, une réflexion de fond sur les missions de service public et sur leurs modalités de mise en œuvre dans un contexte concurrentiel, s'impose. Cette réflexion doit s'établir dans le cadre d' un processus de concertation, décentralisé, impliquant l'ensemble des acteurs représentatifs de l'intérêt général : élus, collectivité concédantes, consommateurs, organisations syndicales, etc. Il conviendra notamment de réactualiser, dans ce nouveau contexte, les concepts traditionnels de garantie de fourniture et d'égalité de traitement.

S'agissant de garantie de fourniture, les clients non éligibles continueront à bénéficier, comme par le passé, des garanties traditionnelles du service public et les clients éligibles, devront avoir le choix, face aux risques de volatilité des prix, soit de se couvrir sur des marchés à terme et des marchés dérivés, soit de souscrire une garantie de fourniture à prix ferme auprès d'un ou plusieurs opérateurs sur la base de tarifs affichés.

S'agissant de l'égalité de traitement, il conviendra que tous les consommateurs éligibles puissent accéder dans des conditions équitables, aux « marchés de gros » : les plus grands directement, les moins grands, vraisemblablement par l'intermédiaire de négociants spécialisés. L'égalité de traitement entre non-éligibles continuera d'être assurée, comme aujourd'hui dans le cadre des principes du service public. Enfin, pour garantir l'égalité de traitement entre éligibles et non-éligibles, il faudra s'assurer de l'absence de subventions croisées entre les deux catégories de consommateurs. Cette vérification, à laquelle le régulateur national, les instances européennes en charge de la concurrence, et les opérateurs électriques eux-mêmes seront très attentifs, peut, soit relever d'un contrôle direct exercé par le régulateur, soit relever de mécanismes de marché si l'on autorisait les distributeurs à accéder au marché dans les mêmes conditions que les consommateurs éligibles. Dans une perspective à plus long terme, il est probable que tous les consommateurs deviendront éligibles : l'égalité de traitement entre consommateurs devrait alors résulter de la concurrence sur des réseaux de distribution transparents entre des fournisseurs s'approvisionnant sur un marché de gros européen devenu parfaitement concurrentiel.

Une politique énergétique nationale reste compatible avec l'ouverture des marchés, mais pas dans n'importe quelles conditions. Sa mise en œuvre n'est concevable que dans la transparence et sur la base de justifications inattaquables, sous peine de déclencher des contentieux dommageables à bien des points de vue.

Enfin, la nouvelle régulation du secteur électrique français doit permettre, de manière générale, aux opérateurs français de faire valoir pleinement leurs atouts dans la concurrence qui s'engage aujourd'hui sur un mode majeur. S'agissant plus particulièrement d'EDF, l'entreprise dispose d'avantages concurrentiels certains. Elle n'a nul besoin d'être « protégée » mais, au contraire, a tout à gagner de l'instauration d'une concurrence effective et transparente sur le marché européen.

Pour bénéficier de toutes ses chances, EDF a besoin, dans l'immédiat, d'être exonérée de tout soupçon de connivence avec un gestionnaire de réseau longtemps profondément intégré au sein de l'entreprise : ceci suppose une

réelle indépendance de ce gestionnaire sous le contrôle vigilant d'une Commission de régulation offrant toute garantie d'impartialité.

À plus long terme, l'impossibilité pour les concurrents d'EDF de participer à l'alimentation de la clientèle non éligible alimentée par les réseaux de distribution d'EDF et des distributeurs non nationalisés, risque de se révéler un handicap pour l'entreprise qui se verra opposer l'absence de réciprocité lorsqu'elle s'intéressera au marché des distributeurs hors de nos frontières.

Le remède à ce handicap pourrait être trouvé, à terme, soit dans l'accession à l'éligibilité de l'ensemble des distributeurs français, y compris EDF Services, soit dans la généralisation suffisamment rapide de l'éligibilité à l'ensemble de la clientèle finale. S'il n'est sans doute pas urgent de trancher entre ces deux scénarios, il y aura un jour des décisions importantes à prendre pour l'organisation du service public de l'électricité.

Toutes ces évolutions en profondeur impliquent une adaptation des instruments de régulation. À cet égard, la dimension européenne du marché électrique de demain est essentielle. Une bonne articulation de l'ensemble des instruments de régulation, nationaux et européens (instances en charge de la concurrence, organismes de régulation spécialisés, gestionnaires de réseaux et de marchés), est indispensable pour l'efficacité du secteur électrique français et son intégration harmonieuse dans le marché électrique européen.

La transposition de la directive européenne en droit français marque une étape importante dans une évolution qui est cependant loin d'être achevée, évolution dont on discerne dès aujourd'hui les tendances lourdes. Il convient de s'y préparer sans précipitation mais avec toute la réactivité nécessaire.

Le projet de loi de transposition en droit français de la directive propose la création d'un organisme de régulation spécialisé : la Commission de régulation de l'électricité. Les fonctions qui lui sont assignées sont cohérentes avec les principes de fonctionnement retenus pour le marché électrique français. Il conviendrait de veiller à ce que l'indépendance de cette Commission vis-à-vis de l'État et de ses services soit effective afin de la rendre totalement légitime dans ses rôles essentiels, tout particulièrement pour l'organisation, en concertation avec les autres régulateurs nationaux, d'un marché électrique européen concurrentiel et intégré.

1. Les facteurs déterminants de l'organisation des systèmes électriques

1.1. Des conditions favorables à l'apparition de puissants monopoles intégrés

Dès ses premiers balbutiements, l'industrie électrique s'est trouvée confrontée à une question lancinante qui allait dominer son histoire durant de longues décennies : comment assurer à une clientèle sans cesse plus exigeante, une alimentation en énergie électrique économique et sûre alors que ce vecteur énergétique présentait, à côté de qualités indéniables, le double défaut de n'être pratiquement pas stockable et d'obéir aux lois complexes de l'électrotechnique ?

Les premières réponses furent loin d'être entièrement satisfaisantes : implantées au cœur des agglomérations, des petites centrales à vapeur produisaient une électricité coûteuse et peu fiable, tandis que l'électricité abondante et bon marché produite par les usines hydrauliques exigeait, quant à elle, que ce soit le client qui se déplace pour aller à sa rencontre.

Fort heureusement, les électriciens découvrirent rapidement qu'il était possible en élevant les tensions, de transporter l'électricité dans des conditions économiques acceptables. Ils découvrirent, par la même occasion, les avantages techniques et économiques que l'on pouvait retirer de l'interconnexion : qu'il s'agisse de bénéficier des complémentarités entre systèmes de caractéristiques différentes ; de mettre à profit le foisonnement des aléas pour améliorer la fiabilité de la desserte ; de réduire les marges de sécurité nécessaires ou d'accroître la taille des unités de production. Avec les bienfaits de l'interconnexion, les électriciens venaient également de découvrir les phénomènes de rendements croissants dans les systèmes électriques : plus un système était gros et puissamment interconnecté, plus sa fiabilité et son économie s'affirmaient.

Presque simultanément, il apparut d'ailleurs aux industriels les plus perspicaces du secteur qu'ils amélioreraient encore leur position concurrentielle en renforçant leur ancrage territorial, c'est-à-dire en complétant leurs activités de production-transport par des activités de distribution qui relevaient, elles, avec évidence, d'une logique de monopole naturel local.

Il résultait de tout cela que le jeu normal des mécanismes de marché, si l'on n'y mettait pas un frein, conduisait tout naturellement à la formation de puissants monopoles régionaux, voire nationaux, intégrés verticalement, tout simplement parce qu'il s'agissait ici de la forme d'organisation la plus efficace.

1.2. Jusqu'au milieu des années 1980, des variations sur un modèle dominant

Face à cette tendance naturelle et aux effets pervers qui pouvaient en résulter, les différents pays réagirent selon leur génie propre, sans pour autant remettre en cause un certain type de modèle industriel qui allait rester dominant jusqu'à la fin des années 1980.

C'est ainsi qu'aux États-Unis, que des mécanismes de régulation s'exerçant, pour l'essentiel au niveau des États et animés par le souci constant de protéger les petits consommateurs contre les abus de position dominante des *utilities*, ont conduit, en application des textes fondateurs de 1935, à instituer des règles limitant la taille de ces monopoles locaux. Ces règles leur interdisaient en particulier d'exercer sur plusieurs États et les empêchaient pratiquement d'échanger de l'électricité entre eux. Le secteur électrique s'est ainsi vu imposer une fragmentation excessive sous le contrôle tatillon des commissions de régulation, instituées tant à l'échelle des États qu'à l'échelle fédérale.

En Allemagne, ayant constaté que la logique économique du secteur électrique produisait spontanément des monopoles, les autorités ont décidé de façon très pragmatique de s'accommoder de cette situation en acceptant la création d'un cartel de monopoles. L'Allemagne fut découpée en six zones principales, chacune d'entre elles relevant pour son alimentation en énergie électrique d'une entreprise en situation de monopole de production-transport. Les électriciens étaient conviés, sous l'œil vigilant des collectivités territoriales qui en étaient d'ailleurs souvent actionnaires, à ne pas commettre d'abus de position dominante trop criants.

En France, avec une rigueur toute cartésienne, le législateur décida au lendemain du deuxième conflit mondial, le monopole paraissant être une forme d'organisation bien adaptée au secteur électrique, qu'il fallait aller au bout de cette logique en instituant, pour gérer le secteur électrique, un monopole national intégré. Bien évidemment, il ne s'agit pas là de la seule raison qui a conduit en 1946 à la création d'EDF : la reconstruction et la modernisation du pays impliquaient un énorme effort d'investissement dans le secteur électrique car la pénurie était toujours présente dans les faits et dans les esprits.

Corrélativement, une forte attente existait en matière d'équité, de service public et de progrès social. En matière de distribution, la loi de 1946 prévoyait cependant une réelle décentralisation, grâce à la création des « Établissements publics régionaux de distribution ». Pour différentes raisons cette partie de la loi de nationalisation ne fut jamais appliquée.

Il n'en demeure pas moins que, malgré les grandes diversités apparentes dans l'organisation des secteurs électriques dans les différents pays, un modèle industriel quasiment uniforme au niveau de la production-transport a prévalu durant de longues décennies : dans une zone géographique plus ou moins étendue, un opérateur dominant, intégrant les fonctions de production et de transport, assumait la responsabilité de la sécurité d'alimentation en énergie électrique. Pour lui permettre de remplir cette mission, un certain nombre de protections exorbitantes du droit normal de la concurrence lui étaient garanties : monopoles d'importation et d'exportation, statut d'acheteur et de vendeur unique sur le « marché de gros », etc.

1.3. La remise en cause des formes traditionnelles d'organisation du secteur

De puissants facteurs de changement viennent aujourd'hui remettre en cause les formes d'organisation traditionnelles du secteur électrique.

C'est tout d'abord l'arrivée à maturité des secteurs électriques des pays les plus industrialisés. La croissance de la consommation s'essouffle, voire s'annule. Dans un climat de détente de l'équilibre entre l'offre et la demande que renforce l'existence quasi générale de surcapacités plus ou moins permanentes, les risques de pénurie s'évanouissent, le client devient roi et s'interroge sur les contre-performances éventuelles du monopole dont il se sent captif.

Ce sont ensuite les évolutions des techniques.

S'agissant de la production, les turbines à gaz à cycle combiné, équipements de moyenne puissance moins coûteux en investissement et susceptibles d'être produits en grandes séries, mettent un terme à l'escalade des tailles unitaires des équipements de production. Dans une économie énergétique dominée aujourd'hui par l'abondance du gaz naturel, la nécessité du renouvellement dans l'état des grandes unités de production de base, nucléaires ou au charbon s'éloigne dans le temps. L'apparition, actuelle ou imminente, de moyens de production décentralisée nouveaux plus performants et plus respectueux de l'environnement ainsi que le rejet des grands ouvrages de transport apparaissent

comme deux éléments susceptibles de remettre en cause, à terme, les structures traditionnelles de l'industrie électrique.

Du côté du transport, les progrès techniques, tant du côté des courants forts avec les compensations à électronique de puissance (FACTS) [4], que du côté de l'informatisation du contrôle commande des réseaux, permettent d'envisager de maîtriser des systèmes interconnectés de fonctionnement beaucoup plus complexes que par le passé.

D'autres facteurs de changement sont à prendre en considération.

Tout d'abord, en matière d'énergie électrique, comme dans d'autres secteurs, la décentralisation des décisions, lorsqu'elle est possible, est considérée comme souhaitable. Avec la décentralisation, les élus locaux ont déjà renforcé leur rôle dans l'organisation de la distribution. À l'avenir, ils souhaiteront contrôler plus étroitement ce service collectif de proximité, au nom des citoyens-consommateurs dont ils sont les représentants démocratiquement élus et seront également plus nombreux à vouloir mettre en œuvre des politiques locales globales de l'énergie (électricité, gaz, chaleur, etc.).

Par ailleurs, en France comme dans bien d'autres pays, les préoccupations d'environnement – de plus en plus prégnantes – entraîneront un renforcement des politiques publiques dans ce domaine, aussi bien locales pour l'insertion des ouvrages électriques dans les paysages urbains ou ruraux par exemple, que nationales pour la lutte contre l'effet de serre.

Ce sont enfin les évolutions de la pensée économique. La conviction que le recours aux mécanismes de marché, chaque fois qu'il est possible, constitue la meilleure garantie d'efficacité économique, devenait de plus en plus partagée, surtout après le constat d'échec des économies planifiées. Les réflexions théoriques sur la régulation des systèmes économiques, suggéraient de nouveaux modes d'organisation des systèmes électriques permettant de bénéficier, à la fois, des rendements croissants propres au secteur et des vertus d'une organisation concurrentielle. Un peu partout dans le monde, des expériences s'engageaient en ce sens.

---

(4) Sous le vocable FACTS *– Flexible Alternative Current Transmission System – est désigné un ensemble de technologies de compensateurs à électronique de puissance. Ce sont des appareils mis dans des postes de transformation qui permettent, notamment dans des réseaux maillés, de mieux utiliser les capacités existantes des lignes en modifiant artificiellement la répartition des flux sur les lignes. Toutefois, ils n'accroissent pas la capacité individuelle de chaque ligne.*

La mise en œuvre, à grande échelle, des réformes proposées, eût été cependant difficilement concevable si elle n'avait pu s'appuyer sur une innovation juridique décisive, construite sur la théorie des « facilités essentielles ». Celle-ci, née dans la jurisprudence communautaire, reprise récemment par le droit français, a été édifiée sur la prohibition de l'abus de position dominante. Les autorités de la concurrence estiment certes qu'en principe les propriétaires d'un bien qui n'est pas l'objet d'une circulation marchande peuvent le conserver pour leur usage. Mais lorsqu'il s'agit de biens dont l'usage est absolument nécessaire aux autres opérateurs pour accéder aux marchés des biens marchands, le bien reçoit alors la qualification de « facilité essentielle » : c'est le cas lorsque, par exemple, un tiers doit user du réseau de transport s'il veut prétendre vendre de l'électricité. Dès lors, ne pas ouvrir l'accès de ce bien aux autres constitue une barrière à l'entrée de ce marché, et constitue donc un abus de position dominante. De la même façon, demander un prix abusif aux tiers qui n'ont pas d'autre alternative pour accéder au marché que d'user de cette facilité est constitutif d'un abus de position dominante. Ainsi, à partir des notions élémentaires du droit de la concurrence, le droit en arrive à affirmer que les tiers ont un droit d'accès à un prix équitable aux facilités essentielles, le refus que leur opposerait le propriétaire de la facilité recevant la qualification de comportement anticoncurrentiel sanctionnable.

1.4. À la veille de la directive, une grande variété de modèles en Europe

Sous l'effet de ces facteurs et bien avant que la directive européenne n'ait vu le jour, des évolutions importantes avaient été engagées dans un certain nombre de pays de l'Union. Venant se surimposer à des héritages historiques déjà fort variés, ces évolutions conduisaient à une extrême diversité des modes d'organisation dans les différents pays européens.

S'agissant du secteur électrique proprement dit, dans un certain nombre de pays subsistait une organisation intégrée verticalement. Elle pouvait être à dominante publique comme dans le cas de la *France*, de l'*Irlande* et de l'*Italie*, à dominante privée comme dans le cas de la *Belgique* avec pour ce pays une intégration seulement partielle pour la distribution. Dans ces pays, le modèle industriel classique conservait force de loi : même s'il existait une certaine concurrence à la production, la compagnie de service public, investie du monopole sur un territoire géographique donné, était responsable de la continuité du service et devait donc pour ce faire, prévoir des investissements de

production adéquats ou des contrats fermes d'approvisionnement avec des producteurs indépendants ou étrangers.

D'autres pays, comme l'*Allemagne*, l'*Autriche*, le *Danemark*, avaient retenu une organisation non concurrentielle avec quelques monopoles intégrés dominants alors que d'autres, comme l'*Espagne*, le *Portugal*, les *Pays-Bas* et les *pays scandinaves*, séparaient la production du transport. L'obligation de fourniture, assurée à travers des contrats à long terme avec les producteurs-transporteurs régionaux, supra-régionaux ou nationaux, reposait dans ces deux groupes de pays sur des distributeurs disposant de droits exclusifs.

L'*Angleterre* et le *Pays de Galles* se trouvaient dans une situation particulière. Ils avaient été en effet les premiers à désintégrer, de manière très volontariste, leur secteur électrique pour permettre à la concurrence de jouer pleinement entre les producteurs. Les distributeurs gardaient, quant à eux, l'obligation de fourniture sur leur territoire pour une période transitoire jusqu'à l'ouverture totale du marché.

Le tableau joint en annexe 2 présente ce qu'étaient les structures des systèmes électriques existant dans les différents pays européens à la veille de la mise en place des lois de transposition. Cette photographie contrastée est le résultat d'évolutions historiques propres à chacun des pays mais traduit aussi, pour ce qui est des évolutions enregistrées au cours des dernières années, les premiers effets des facteurs de changement analysés précédemment.

Au-delà de ces contrastes en matière d'organisation, existait également une grande diversité de situations entre les acteurs industriels du secteur dans les différents pays. Cette diversité résultait à la fois de circonstances historiques propres à chaque pays, des implications des dispositions institutionnelles retenues pour organiser le secteur électrique mais aussi, plus récemment, des anticipations des entreprises elles-mêmes face aux perspectives d'ouverture des marchés sur lesquels ils bénéficiaient naguère de la protection de monopole de droit ou de fait.

C'est ainsi que la plupart des opérateurs historiques du secteur ont développé ces dernières années une politique de diversification, aussi bien géographique qu'industrielle, dans des activités qu'ils jugeaient à la fois suffisamment proches de leur métier principal et à fort potentiel de développement.

Bon nombre d'électriciens en place se sentant désormais menacés au moins à terme sur leurs marchés nationaux, se sont résolument tournés vers l'international. Ils ont cherché, en particulier, à développer ou à contrôler des

capacités de production ou de distribution dans les zones en développement d'Asie ou d'Amérique du Sud. Cette orientation répondait aussi aux attentes des pays en développement qui, étant obligés de faire appel à des capitaux privés, libéralisaient l'activité électrique, créant ainsi une opportunité pour les opérateurs.

Ils se sont souvent également engagés dans le développement d'offres multi-énergies, cherchant en particulier à s'impliquer plus explicitement dans la chaîne gazière pour tirer profit des synergies que le gaz peut trouver avec l'électricité tant à l'échelle de la production dans des projets de cogénération qu'à celle de la distribution et de la commercialisation.

Enfin, certains opérateurs se sont engagés soit directement soit à travers le groupe auquel ils appartenaient dans d'autres services en réseaux tels que ceux de l'eau et des déchets, et surtout dans le secteur des télécommunications qui a pu représenter, pour nombre d'entre eux, un axe majeur de développement, au moins jusqu'à une période récente, certains se dégageant plus ou moins de ce domaine aujourd'hui.

La situation d'EDF à cet égard est assez particulière puisque, établissement public relevant d'un principe de spécialité, cette entreprise ne peut élargir autant que d'autres ses activités.

2. Que sera l'Europe électrique de demain ?

2.1. Avant la directive : un système européen plus coopératif que concurrentiel

Les grands électriciens européens, bien avant que les travaux de la Commission ne fassent de la construction d'un marché électrique européen intégré un objectif majeur, avaient déjà réalisé avec leur propre vision une Europe électrique, loin d'être inconsistante.

Au plan technique tout d'abord, ils avaient clairement reconnu que les bienfaits de l'interconnexion, notamment en matière de sécurité de fonctionnement des réseaux, pouvaient s'étendre bien au-delà des frontières de leur zone de responsabilités, même si l'exploitation d'un très vaste système interconnecté supposait quelques précautions.

La normalisation des caractéristiques des équipements, l'élaboration de règles communes de conception et d'exploitation des réseaux, la définition d'automatismes, tels le « réglage fréquence-puissance », permirent la réalisation d'un vaste réseau interconnecté synchrone ignorant les frontières et dont la fiabilité ne fut que très rarement prise en défaut. Ce réseau fut ultérieurement complété par quelques liaisons à courant continu vers des sous-systèmes insulaires, tels la Grande-Bretagne et la Scandinavie, ou des sous-systèmes dont le raccordement synchrone eut été difficilement envisageable comme dans le cas des pays de l'Est. Ce réseau faisait de l'Europe électrique une réalité bien avant que l'on ne parlât à Bruxelles de marché électrique européen. Son exploitation, sans remettre en cause les responsabilités propres des *dispatchings* nationaux ou régionaux, supposait une bonne coordination de leurs pratiques et de leur action au quotidien, coordination facilitée par le climat plus coopératif que concurrentiel qui caractérisait alors les relations entre les grands électriciens européens.

Au-delà de sa contribution au renforcement de la fiabilité des systèmes qu'il interconnectait, ce réseau permit aussi le développement d'échanges d'énergie électrique améliorant l'économie de la production d'électricité. Ces échanges revêtaient soit la forme de contrats à plus ou moins long terme lorsqu'ils étaient suffisamment systématiques, soit la forme « d'échanges à bien plaire » lorsque, convenus la veille pour le lendemain, ils permettaient d'ajuster les plans de production aux multiples aléas affectant l'offre et la demande d'électricité.

Certains de ces échanges tels que ceux résultant de la complémentarité entre l'hydraulique et le thermique ou de politiques énergétiques contrastées - l'exemple du nucléaire français est à cet égard assez exemplaire - justifièrent par ailleurs le développement de capacités de transfert allant bien au-delà des besoins d'interconnexion nécessaires au bon fonctionnement du système interconnecté. Au total, les énergies échangées étaient souvent loin d'être négligeables : c'est ainsi, par exemple, qu'EDF exportait, vers la fin des années 1980, quelque 70 TWh, soit 15 % de sa production d'électricité.

Ces échanges de kWh traduisaient-ils pour autant l'existence d'un « véritable » marché européen de l'électricité ? On peut, assurément, en douter.

Une telle organisation, ouverte à un très petit nombre d'acteurs, rendue passablement opaque par la négociation bilatérale de gré à gré d'accords à moyen et long terme, quelque peu « artisanale » s'agissant des échanges de court terme, pouvait difficilement prétendre mettre sous pression les grands opérateurs au bénéfice de leur clientèle finale. Qui plus est, elle permettait de pérenniser, ce qui constituait pour certains sa force pour d'autres sa faiblesse,

toutes les singularités nationales, qu'elles fussent estimables, lorsqu'il s'agissaient de politiques énergétiques nationales ou de service public, ou franchement contestables lorsqu'il s'agissaient de mesures protectionnistes ou de distorsions de concurrence.

2.2. La directive ou comment construire un marché européen réellement intégré et concurrentiel ?

Il ne saurait être question de retracer ici le cheminement long, difficile et souvent chaotique qui conduisit des premières déclarations d'intention de la Commission européenne vers le milieu des années 1980 à l'adoption de la directive de 1997. Il est par contre intéressant de dresser une cartographie des forces qui, durant cette période, appuyèrent ou au contraire cherchèrent à freiner ou au moins à amender, les projets de déréglementation élaborés à Bruxelles.

La Commission était animée en la matière de deux fortes convictions.

La régulation par le marché, pour ce secteur comme pour tout autre, lui apparaissait comme le seul moyen de garantir à la fois l'efficacité économique et l'absence de discriminations ou d'abus de position dominante. Les spécificités du secteur lui paraissaient artificiellement gonflées par un certain nombre d'acteurs qui pouvaient trouver intérêt, pour des raisons diverses, au maintien d'une situation oligopolistique et fortement réglementée.

L'émergence d'un marché électrique européen réellement intégré devait avoir également, à ses yeux, des effets économiques extrêmement bénéfiques, tant pour le secteur lui-même que pour la compétitivité de l'industrie européenne. Une telle intégration apporterait de surcroît une pierre supplémentaire à la construction de l'édifice européen dans lequel les « secteurs réservés » constituaient une anomalie choquante.

Différents facteurs encourageaient puissamment la Commission à aller rapidement de l'avant dans la voie de l'ouverture des marchés :

- d'une manière générale, le « vent libéral » soufflait sur l'économie mondiale et, s'agissant de l'électricité, il s'était instauré, notamment aux États-Unis, à défaut de projets opératoires, un débat très nourri sur les formes d'organisation les plus appropriées pour introduire une réelle concurrence dans un secteur jusque-là excessivement réglementé ;

- un certain nombre de pays dans le monde, au premier rang desquels la Grande-Bretagne, avaient choisi de réorganiser leur propre système électrique selon des modèles concurrentiels pour remédier à certaines déficiences de leur organisation antérieure ;

- la pression des grands consommateurs industriels, revendiquant la possibilité de mettre en concurrence les producteurs d'électricité pour obtenir des conditions de fourniture compétitives, apparaissait d'autant plus convaincante que la mondialisation de l'économie et l'ouverture des marchés devenaient une réalité.

D'autres acteurs, au contraire, cherchaient à tempérer les ardeurs des tenants d'une déréglementation totale et rapide.

Les électriciens européens, rassemblés au sein d'Eurelectric tout d'abord. Même s'ils n'étaient pas hostiles à plus de transparence et de concurrence, ils considéraient, pour la plupart, que les projets de la Commission méconnaissaient par trop les singularités technico-économiques du secteur et, appliqués tels quels, eussent conduit à bien des déboires.

Certains gouvernements, ensuite, qui, soucieux de conserver en mains les leviers de leur politique énergétique ou de préserver des valeurs de service public, jugeaient excessifs des projets qui, mis en œuvre en l'état, leur eussent retiré toute prérogative régalienne sur un secteur qu'ils considéraient comme éminemment stratégique.

Rien d'étonnant donc à ce que compte tenu des forces en présence, il ait fallu quelque dix années marquées par des alternances de dialogue relativement serein et de tensions très fortes, pour aboutir en 1996 à un compromis raisonnablement consensuel. Les péripéties qui jalonnent la préparation de cette directive sont bien connues. On peut citer par exemple : l'élaboration dans un climat constructif des directives transit et transparence des prix en 1990 ; le débat approfondi sur la meilleure forme d'organisation de la concurrence autour des deux modèles de l'acheteur unique et de l'accès des tiers au réseau ; la crise du début des années 1990 ; l'évolution des positions de certains gouvernements ; le renforcement de la tendance libérale au sein des électriciens par l'arrivée des Scandinaves ; la fissuration du bloc des électriciens continentaux.

Quant au contenu de la directive elle-même, il suffira d'en rappeler ici quelques éléments essentiels :

- une séparation au moins comptable des activités de production, de transport et de distribution dans le cas d'entreprises électriques intégrées ;

- une ouverture progressive des marchés par l'accès au réseau de clients éligibles (30 % au moins de la consommation nationale en 2003) ;

- le choix laissé aux États membres d'instaurer un système d'acheteur unique, ce choix ne présentant plus guère d'intérêt compte tenu de l'ouverture des réseaux aux clients éligibles ;

- la mise en place de gestionnaires de réseaux, chargés dans chaque pays ou dans chaque région d'assurer, en toute indépendance vis-à-vis des producteurs, le bon fonctionnement du système électrique et l'acheminement de l'énergie électrique dans des conditions non discriminatoires ;

- la reconnaissance du droit des États dans le cadre du principe de subsidiarité de définir, à l'occasion de la transposition de la directive, les modalités de mise en œuvre des missions d'intérêt général ou de service public qu'ils entendaient préserver ou promouvoir ;

- la reconnaissance du principe des « coûts échoués », [5] pour permettre aux opérateurs qui seraient pénalisés par des décisions prises dans un cadre antérieur d'entrer à armes égales dans la concurrence instaurée par l'ouverture des marchés ;

- enfin, et ce n'est pas le moins important, l'affirmation que cette directive n'était qu'une étape dans la déréglementation du secteur électrique européen, et qu'une nouvelle étape serait marquée au plus tard en 2005.

---

(5) Sans entrer dans les détails de ce dossier technique, on rappellera seulement ici que la directive admet la possibilité d'une compensation, pour les entreprises en place, des conséquences de décisions d'investissement antérieures à la déréglementation et qui apparaissent inadaptées dans le nouveau contexte électrique européen. Ce type de mesures qui visent à combler des déficits concurrentiels dont les opérateurs en cause ne sauraient être tenus pour responsables, comporte, inévitablement, une part d'arbitraire et suppose donc une grande vigilance pour que soit évités les risques de distorsion de concurrence qui pourraient en résulter.

2.3. Avant même l'achèvement de la transposition, une concurrence vive mais désordonnée

Quelques mois après la date limite de la transposition de la directive dans les différentes législations nationales, la situation de l'Europe apparaissait au plan institutionnel comme assez complexe. En termes de calendrier, certains pays, comme la Grande-Bretagne, avaient assez largement anticipé sur la promulgation de la directive pour libéraliser leur système électrique, alors que d'autres, comme la France, en étaient encore au stade du débat parlementaire. Plus fondamentalement, il paraissait vraisemblable, qu'après la transposition l'Europe électrique apparaîtrait comme une juxtaposition de systèmes organisés selon des logiques passablement hétérogènes, en dépit des points de convergence s'imposant à tous.

Le tableau mis en annexe 1 présente de manière synthétique l'état des lieux tel qu'on pouvait l'appréhender au 1er juin 1999. L'affichage d'une date précise n'est pas, en ce cas, indifférent car la situation évolue ou est susceptible d'évoluer rapidement dans certains pays.

Cependant, alors même que les conditions d'accès au réseau de transport étaient loin d'être figées dans de nombreux pays, une très forte pression concurrentielle se manifestait déjà sur ce marché électrique européen, si imparfait fut-il : les clients éligibles arrivant en fin de contrat avec leur fournisseur habituel lançaient des appels d'offre plus ou moins officiels pour leur approvisionnement futur en énergie électrique ; les producteurs en place répondaient à cette demande, voire démarchaient discrètement les clients de leurs concurrents potentiels ; les entreprises voulant s'établir dans le négoce de l'électricité cherchaient des fournisseurs et des clients.

L'intensité de cette concurrence s'est largement confirmée, voire amplifiée, au cours des derniers mois.

Toutes les transactions qui se concluent aujourd'hui, dont certaines peuvent prendre effet immédiatement, dont d'autres ne pourront se concrétiser que lorsque les conditions d'accès à certains réseaux seront définitivement arrêtées, ont pour caractéristique commune de résulter de la confrontation d'une demande relativement étroite - les éligibles arrivant en fin de contrat - à une offre surabondante, le système électrique européen étant assez largement surcapacitaire. Elles se réalisent donc à des prix inférieurs de 15 à 20 % aux prix antérieurement pratiqués, voire parfois à des prix franchement

déraisonnables, ne couvrant même pas le coût de combustible de la centrale thermique marginale sur le réseau européen.

Face à cette « guerre des prix » qui, à défaut d'entraîner des transferts massifs de clientèle, pourrait provoquer une baisse importante de leurs recettes, certains électriciens en place ont tenté d'élever des barrières protectrices, notamment par le biais des conditions d'accès au réseau. Ces barrières, qui supposent une collusion entre producteurs et gestionnaires de réseau, ne peuvent être, évidemment, qu'éphémères.

Il n'en demeure pas moins que la prolongation de cette situation comporterait, au delà même des conséquences financières qu'elle ne manquerait pas d'avoir pour les opérateurs les plus fragiles du secteur, bon nombre de périls tels que :

- le risque de perte de maîtrise technique d'un système devenu plus complexe et que les conditions de la concurrence et les collusions éventuelles entre producteurs et gestionnaires de réseau rendraient particulièrement opaque ;

- le risque de voir des échanges économiquement justifiés, freinés par des politiques incohérentes en matière de droit d'usage des réseaux, politiques guidées par des soucis protectionnistes ;

- les risques en termes d'efficacité économique, d'équité de traitement des consommateurs qui pourraient résulter d'une organisation durablement déficiente de la concurrence.

Il y a donc, sans aucun doute, une convergence objective d'intérêts entre bon nombre d'acteurs du marché électrique pour que celui-ci s'organise de manière à permettre une concurrence saine et transparente.

2.4. Vers un marché européen de l'électricité intégré et bien structuré

Sans vouloir copier servilement l'organisation qui prévaut sur les grands marchés de matières premières, il est certain que l'organisation de marchés *spots* bien structurés et transparents est la manière la plus efficace d'assurer la meilleure utilisation à court terme des moyens de production de l'électricité, à partir du moment où l'on s'en remet à des mécanismes de marché pour tenter de cerner cet optimum de production.

De tels marchés *spots*, assurant presque en temps réel - en pratique le jour J-1 pour le jour J - l'ajustement final de l'offre et de la demande, sont la transposition en économie de marché de la pratique antérieure des « échanges à bien plaire », à deux points près, au demeurant essentiels :

- ces marchés *spots* ne seront plus limités aux seuls producteurs, mais devront, tôt ou tard, être ouverts aux clients éligibles (grands consommateurs ou distributeurs) et aux *traders* ;

- les prix qui se formeront sur ces marchés, résulteront de la confrontation instantanée et transparente de l'offre et de la demande d'électricité. En particulier dans d'éventuelles situations de pénurie, ces prix pourront s'élever considérablement assurant ainsi l'ajustement de l'offre et de la demande par effacement des consommations les plus flexibles, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mécanismes plus ou moins arbitraires de contingentement.

Il est cependant évident que bien peu de consommateurs souhaiteront s'en remettre totalement aux marchés *spots* pour leur approvisionnement en énergie électrique. Le recours à des contrats bilatéraux, avec garantie de fourniture entre consommateurs et producteurs ou *traders*, restera de pratique générale, car ils permettront aux consommateurs de s'affranchir des aléas et de la complexité de gestion d'un approvisionnement sur un marché *spot*. Ces contrats - contrats *forwards* - très probablement de plus courte durée qu'aujourd'hui, gagneront sans doute en transparence et en pertinence de court terme en s'appuyant sur les prix constatés sur les marchés *spots*.

Enfin, la couverture des risques résultant de la volatilité des prix sur les marchés *spots* pourra être assurée par un marché à terme de contrats-type - marché des *futures* - ainsi que par le développement des marchés dérivés de couverture, marchés tout à fait analogues aux marchés mis en place de longue date pour couvrir les risques de prix des matières premières.

Le marché européen de l'électricité devrait donc progressivement se structurer autour de marchés *spots* servant de référence à des contrats bilatéraux de gré à gré de plus ou moins longue durée et complétés par des marchés à terme procurant les instruments de couverture nécessaires pour se prémunir contre la volatilité des prix.

Ce modèle d'organisation des marchés électriques est déjà largement utilisé aux États-Unis. Des approches similaires ont été développées dans les péninsules électriques européennes (*pool* britannique, *Nordpool* scandinave). La bourse de

l'électricité d'Amsterdam bientôt suivie par celle de Francfort et de Zurich en constituera les premiers exemples pour le système interconnecté continental.

Même s'il s'agit aujourd'hui d'initiatives peu coordonnées, on comprendrait assez mal que ce mode d'organisation tout à fait adapté à l'exercice d'une concurrence saine et bien structurée, ne finisse pas par s'imposer sur la durée, aucun acteur n'ayant intérêt à se tenir à l'écart des opportunités qu'il offre.

Encore faut-il, pour permettre un fonctionnement efficace d'une telle organisation à l'échelle du continent, que l'accès au réseau des différents acteurs soit possible sans discrimination et selon des modalités raisonnablement harmonisées entre les différents pays européens.

Cette question de l'accès au réseau a été passablement obscurcie par ceux qui ont voulu en faire une arme défensive contre l'ouverture des marchés. Comme le montre l'encadré qui suit, à partir du moment où l'on pose clairement qu'une « bonne » tarification de l'infrastructure doit permettre une concurrence efficace et transparente sur un marché européen intégré, les choses deviennent beaucoup plus simples, au moins conceptuellement.

Il est assez satisfaisant de constater aujourd'hui des progrès rapides en ce sens avec l'abandon des projets d'accès négocié et de tarification à distance, la généralisation dans les différents pays de la tarification de type « timbre-poste » et, tout récemment, la reconnaissance qu'il n'y a pas lieu de traiter différemment les transits transfrontaliers et les transits internes aux différents sous-systèmes électriques. Ce système de tarification devrait à terme s'orienter vers un timbre-poste européen unique [6]. Enfin, pour ne pas constituer un obstacle artificiel au développement souhaitable des échanges transfrontaliers, la tarification du transport devrait exclusivement refléter les coûts de transport et ne pas devenir un instrument de collecte de charges d'intérêt général relevant d'autres logiques [7].

---

(6) Les perspectives esquissées ici recoupent les analyses beaucoup plus fouillées du groupe d'expertise économique sur la tarification du réseau de transport et de distribution de l'électricité présidé par Paul Champsaur. Celui-ci met l'accent sur l'intérêt que présenterait une tarification nodale qui dans la pratique découle d'une tarification timbre-poste complétée par le traitement des pertes en réseau et de la congestion.

(7) Le financement de ces charges d'intérêt général (ou, dans le cas de notre pays, des coûts résultant de l'extension de la péréquation tarifaire aux territoires insulaires) devrait faire l'objet d'un traitement spécifique pour déterminer qui doit in fine le prendre en charge. Elles pourraient être, selon les cas, couvertes soit par le budget de

Il reste certes un chemin important à parcourir pour transformer ces progrès conceptuels en réalités opérationnelles et, notamment, pour mettre en place la coordination entre régulateurs d'une part et gestionnaires de réseaux d'autre part, coordination nécessaire à leur mise en œuvre rationnelle. Les enjeux paraissent cependant suffisamment importants et la pression mise sur les acteurs de cette future organisation suffisamment forte, pour que le sens de ces évolutions soit irréversible et que la question de l'émergence d'un marché réellement concurrentiel de l'électricité en Europe ne soit plus qu'une question de calendrier.

Tarification de l'accès au réseau

Une bonne tarification de l'accès au réseau doit répondre à trois préoccupations :

- ne pas entraver l'utilisation « optimale » à court terme des moyens de production existants, telle que le révèle, par exemple, un marché *spot* bien organisé ;
- donner des signaux incitatifs pertinents concernant tant le développement de nouvelles capacités d'interconnexion, que la localisation des productions et des consommations nouvelles ;
- assurer une rémunération équitable aux propriétaires et exploitants de réseaux, tout en les incitant à progresser en efficacité.

La tarification de l'accès au réseau doit évidemment tenir compte d'une donnée incontournable résultant des lois de l'électrotechnique : les transits dans les ouvrages de transport sont déterminés par l'ensemble des énergies injectées ou prélevées aux différents nœuds du réseau. Elle doit également tenir compte d'une autre donnée résultant du fonctionnement même d'un marché électrique concurrentiel : les énergies injectées dans le réseau par les différents producteurs ne résultent que d'une manière complexe et légitimement assez opaque, des transactions commerciales entre les différents acteurs : producteurs, consommateurs, et *traders*.

On ne saurait donc associer de manière pertinente à une transaction commerciale des transits bien déterminés sur un réseau tant soit peu maillé.

Une tarification rationnellement fondée de l'accès à un réseau électrique ne peut donc s'appliquer qu'aux injections et prélèvements de kWh aux différents nœuds, sur la base de leur impact à la marge sur les transits, ce qui rend vaine toute tentative de tarification des transactions commerciales « à la distance ».

l'État, soit par une taxe sur la consommation finale ou sur la production. Quelle que soit l'option retenue, il conviendra de s'assurer que ces charges puissent être clairement identifiées par ceux qui les assument.

Si l'on admet que cette tarification des injections et des prélèvements peut revêtir une forme binôme comportant des termes proportionnels aux puissances maximales que les producteurs ou les consommateurs veulent respectivement pouvoir injecter ou prélever et des termes proportionnels aux énergies effectivement injectées ou prélevées aux différents moments de l'année, on montre que :

- en l'absence de problèmes de congestion, la tarification appliquée aux énergies instantanées injectées ou prélevées au niveau du réseau THT européen (en quelque sorte, le « marché de gros »), doit être aussi uniforme que possible. Une telle uniformité permettra de ne pas perturber la confrontation de l'offre et de la demande sur les marchés *spots*, ce qui milite, si l'on veut vraiment créer un marché électrique européen intégré et concurrentiel, pour un « timbre-poste » européen pour cette partie de la facturation ;

- les problèmes de congestion peuvent être traités par majoration ou allégement de la tarification appliquée aux énergies instantanées injectées (ou prélevées), en fonction de l'impact marginal d'une modification de l'injection (ou du prélèvement) sur les contraintes se manifestant sur le réseau ;

- la facturation des puissances maximales pouvant être injectées ou prélevées n'ayant pas d'incidence sur la confrontation des coûts de court terme, elle peut être utilisée sans préjudice pour l'optimisation de l'exploitation pour couvrir des charges fixes de réseau différenciées géographiquement ou renforcer l'incitation à une bonne localisation des productions et des consommations nouvelles si l'on estimait que le signal donné en exploitation par le biais du traitement des problèmes de congestion est insuffisant. Elles pourraient être également un moyen utilisé pour couvrir des coûts attachés à des considérations d'intérêt général. Toutefois, on ne saurait trop recommander en l'occurrence une totale transparence et une grande prudence pour ce type de dispositif. On y reviendra plus loin.

Il serait évidemment hors de propos d'entrer ici dans la discussion de problèmes techniques importants mais délicats, tels que le traitement des pertes en réseau ou les méthodes à mettre en œuvre par les gestionnaires de réseaux pour évaluer les coûts de congestion et donner les signaux pertinents évoquées précédemment. Ces problèmes sont en cours d'examen au sein d'une association de gestionnaires de réseaux qui vient d'être créée. Cependant, au-delà des questions techniques liées à la mise en œuvre des réseaux, les principes esquissés ci-dessus s'imposent comme étant nécessaires au bon fonctionnement d'un marché électrique européen intégré et concurrentiel.

S'agissant de la congestion des réseaux, on observera simplement ici, qu'existent des « goulets d'étranglement » limitant les échanges de manière quasiment permanente et structurelle, au moins dans une perspective de moyen terme. Ce peuvent être, par exemple, les liaisons sous-marines entre le continent et la Grande-Bretagne, entre le continent et les pays scandinaves, ou l'interconnexion France-Espagne, ou les interconnexions avec l'Italie, etc. Leur traitement éventuel relève d'une politique d'investissement dans les cas où un renforcement de l'interconnexion apparaîtrait

économiquement justifié et physiquement réalisable. D'autres « goulets d'étranglement », et ce sera souvent le cas sur la « plaque électrique continentale », sont non permanents, liés à certaines situations d'exploitation particulières. Leur traitement au moindre coût relève des gestionnaires de réseau dans le cadre d'une gestion coordonnée du système électrique européen.

2.5. Des baisses de prix qui profiteront aux éligibles puis, sans doute, à l'ensemble des consommateurs

Même si une meilleure structuration du marché, favorisant une réelle transparence de la concurrence, est de nature à faire disparaître certaines anomalies résultant de la situation de concurrence très imparfaite d'aujourd'hui, la confrontation d'une offre très largement surcapacitaire et d'une demande au développement modeste devrait entraîner au cours des prochaines années, des baisses de prix substantielles sur le « marché de gros » de l'électricité.

Il serait hasardeux de tenter de prévoir l'ampleur et la durée de ces baisses car elle dépendra très largement de la vitesse à laquelle les acteurs du secteur, et singulièrement les producteurs, procéderont aux réajustements qu'impliquera cette nouvelle situation.

Certaines tendances semblent cependant tout à fait claires.

Face à des prix de marché très déprimés, la construction de nouveaux équipements de production, à l'exception sans doute de quelques grands projets de cogénération ou de valorisation de produits résiduels, sera économiquement peu attractive. La concurrence s'exercera donc, pour l'essentiel, entre les producteurs en place et les nouveaux entrants éventuels devront, pour s'introduire sur le marché, acquérir des installations ou des entreprises existantes.

Les producteurs en place les plus vulnérables seront en situation difficile. Leur disparition ou leur rachat par d'autres producteurs ou de puissants nouveaux entrants de stature internationale seront à l'ordre du jour. La concentration du secteur dans les pays d'Europe dans lesquels elle n'est pas encore très avancée paraît probable.

Les producteurs engageront des efforts de productivité importants et s'efforceront d'ajuster leur parc de production par le déclassement de leurs installations les moins performantes. Cet ajustement devrait provoquer une

certaine remontée des prix dans quelques années, le prix directeur pour une fourniture garantie constante sur l'année devant être alors vraisemblablement calé sur les charges liées au maintien en service d'une centrale à charbon de moyenne puissance.

À moyen terme, la croissance de la demande stimulée par la baisse des prix, conjuguée avec le vieillissement des équipements existants, devrait conduire à une reprise progressive de l'investissement. Le prix directeur pour une fourniture garantie constante sur l'année devrait alors être selon toute vraisemblance, le coût de développement, charges de capital comprises, d'une centrale à cycle combiné à gaz.

Ce n'est qu'à plus long terme, [8] que le déclassement progressif des grandes unités de production de base d'aujourd'hui et tout particulièrement du nucléaire en France placera le secteur électrique européen face à des besoins d'investissement plus massifs. Ce sera dans un contexte énergétique et environnemental peut-être assez différent de celui d'aujourd'hui. En analyser les déterminants nous entraînerait bien au-delà du cadre de ce rapport.

Les premiers bénéficiaires de cette évolution favorable des prix, comme le confirment les expériences de déréglementation les plus avancées aujourd'hui, seront évidemment les clients éligibles, grands consommateurs d'électricité. Les mécanismes choisis pour ouvrir progressivement le marché et leur plus grande réactivité face aux évolutions des prix des énergies en général, et de l'électricité en particulier, ne permettent guère de mettre en doute cette conclusion malgré les déclarations proscrivant, dans le cas d'une ouverture partielle à la concurrence, toute subvention croisée entre clients captifs et consommateurs éligibles.

Il est probable que cette situation entraînera une accélération du processus de déréglementation pour les petits consommateurs. À défaut de pouvoir garantir, comme tel était à peu près le cas naguère, « l'égalité de traitement » entre consommateurs par le biais de tarifs affichés et cohérents, on préférera sans doute s'en remettre à la concurrence pour établir des prix de marché, plutôt qu'à

(8) Le rapport « Énergie 2010-2020 : les chemins d'une croissance sobre », du groupe de travail présidé par Pierre Boisson, estime que « L'opportunité du renouvellement du parc nucléaire de première génération sera jugée sur la compétitivité et sur l'acceptabilité des technologies nucléaires plusieurs années avant le début du déclassement du parc actuel. Malgré la dispersion attendue des décisions de déclassement des unités de fonctionnement, on peut raisonnablement tabler sur des décisions d'engagement de moyens de base de remplacement autour de 2010. ».

la vérification toujours quelque peu contestable et parfois pénalisante pour les opérateurs, de l'absence de subventions croisées.

Pour permettre aux petits consommateurs de bénéficier de la concurrence sur le « marché de gros » de l'électricité, deux voies sont concevables.

La première consiste à rendre les distributeurs éligibles, les petits clients restant alimentés par des « distributeurs-fournisseurs » en situation de monopole local pour la clientèle non éligible. Un distributeur pouvant peser d'un poids non négligeable sur le « marché de gros », cette solution permet effectivement au petit client de bénéficier indirectement de la concurrence sur le « marché de gros » sans avoir à se soucier de ses conditions de fonctionnement. En revanche, le petit client reste captif d'un fournisseur dont il n'a guère le moyen de sanctionner le manque de performance éventuel.

La seconde consiste à rendre toute la clientèle éligible et lui permettre l'accès au « marché de gros » via des réseaux de distribution transparents. S'alimenter auprès du « distributeur-fournisseur » local (qui devra faire, lui aussi, son *unbundling*) devient alors optionnel. Même s'il est vrai que beaucoup de clients hésitent à changer de fournisseurs, la possibilité d'en changer permet de créer une pression concurrentielle réelle jusqu'à ce niveau de vente au détail. C'est ce que l'on constate dans les pays ayant complètement libéralisé leur secteur électrique avec l'apparition en grandes surfaces d'offre de kWh « en vrac ».

Il paraît probable que la seconde voie s'ouvrira en tout état de cause assez rapidement, soit à l'occasion d'une nouvelle directive communautaire, soit plus vraisemblablement spontanément sous la pression d'une logique de recours au marché qui gagne sans cesse du terrain dans la plupart des pays de l'Union européenne.

3. Les enjeux d'une nouvelle régulation du secteur électrique français

Comme l'on s'est efforcé de le montrer dans la partie précédente, il existe des tendances lourdes, dès aujourd'hui bien discernables, qui, tôt ou tard, structureront le marché électrique européen selon un modèle pour l'essentiel assez bien prévisible. Ne pas en tenir compte et se borner à appliquer au fil des ans, sans vision prospective d'ensemble, les directives ou les jurisprudences communautaires serait assurément extrêmement dangereux.

Par contre, les degrés de liberté dont disposent les États membres dans le cadre du principe de subsidiarité en matière d'organisation et de régulation de leur secteur électrique, sont suffisamment importants pour que nos spécificités nationales puissent être largement prises en compte, dès lors qu'elles n'entrent pas en contradiction avec des orientations communautaires auxquelles la France a adhéré.

D'où la nécessité d'une réflexion préliminaire sur les finalités et les enjeux des nouveaux modes de régulation qui vont être mis en place dans les prochains mois et se perfectionner au cours des années à venir.

3.1. Permettre aux consommateurs français d'accéder à une électricité compétitive

S'il a été assez généralement admis, jusqu'à ces toutes dernières années, que les tarifs de l'électricité en France étaient, en moyenne, plutôt favorables par rapport aux prix pratiqués dans les autres pays d'Europe, les mécanismes mêmes de fixation de ces tarifs ont fait, notamment de la part des grands consommateurs, l'objet d'interrogations et de critiques qui se sont amplifiées au fil des ans.

Les tarifs d'EDF traduisent dans leur structure les coûts marginaux de développement du système électrique. Quant à leurs niveaux, ils sont globalement ajustés de manière à assurer un équilibre raisonnable des comptes de l'entreprise publique. D'où deux interrogations légitimes :

- les prix de l'électricité ne seraient-ils pas significativement plus bas s'ils étaient fixés sous la pression de la concurrence, plutôt que par la couverture des charges d'un opérateur protégé par son monopole et soumis aux injonctions des pouvoirs publics ?

- que vaut le principe de la tarification au coût marginal en économie ouverte dès lors que les prix seraient fixés par d'autres mécanismes au-delà de nos frontières ? En s'obstinant dans cette voie, seuls contre tous, ne risque-t-on pas de pénaliser dans la compétition internationale certaines industries grandes consommatrices d'électricité ?

L'observation des tendances récentes, notamment dans les pays où la déréglementation du secteur électrique est la plus avancée, semble confirmer le bien-fondé de ces questions, mais en soulève aussi quelques autres.

Dans tous les cas où un monopole en place a été « cassé » ou soumis à une forte pression concurrentielle, des gains importants d'efficacité économique ont été enregistrés. L'exemple du système britannique est à cet égard particulièrement significatif.

En revanche, le partage de ces gains entre les consommateurs, le personnel de l'entreprise et les actionnaires dépend de nombreux facteurs et tout particulièrement de la manière dont est organisée la concurrence. Là encore, l'exemple du système britannique dont la taille rendait malaisée l'instauration d'une réelle concurrence entre producteurs, est tout à fait instructif. Il semble, par contre, qu'en Europe continentale, les consommateurs soient les premiers bénéficiaires de l'instauration, même très imparfaite, de la concurrence.

Dans l'immédiat et dans un contexte de suréquipement global du secteur, les prix observés à l'occasion des renouvellements de contrats semblent nettement plus bas que ceux qu'auraient probablement proposés EDF dans le prolongement des tendances antérieures et ce sont les grands consommateurs éligibles qui enregistrent les baisses de prix les plus fortes. Ceci est peut-être largement dû aux principes retenus pour l'ouverture des marchés.

Le retour à une meilleure compétitivité du secteur électrique dans un certain nombre de pays voisins est assez largement dû à la disparition de charges, imposées naguère aux électriciens au nom de l'intérêt général (*kohlpfenig* allemand) ou à la compensation par le mécanisme des « coûts échoués » de certains héritages du passé.

En conclusion, pour que les entreprises implantées en France continuent à bénéficier d'une électricité compétitive, il conviendrait :

- de favoriser l'émergence aussi rapide que possible d'un marché électrique européen intégré, réellement concurrentiel et transparent ;

- de faciliter au maximum l'accès de la clientèle éligible française aux différents compartiments de ce marché, y compris aux marchés *spots* ;

- de ne pas compromettre les bénéfices attendus de l'ouverture des marchés par des « charges indues », collectées par le biais d'une tarification de l'usage des réseaux artificiellement gonflée. Il faudrait en particulier que les exigences en matière de solidarité nationale soient équitablement réparties entre les différentes catégories de consommateurs en fonction de leur nature. En particulier, certaines charges de solidarité devraient plutôt porter sur le service public de distribution que sur l'ensemble de la clientèle.

Il convient également de veiller à ce que les petits consommateurs non éligibles ne soient pas tenus à l'écart des bénéfices attendus de l'ouverture des marchés de gros. Pour y parvenir différentes approches sont concevables. On y reviendra plus loin.

3.2. Actualiser les concepts de base du service public

Le « cahier des charges » d'un service public s'analyse traditionnellement sous des rubriques bien connues : égalité de traitement, continuité et qualité de service, adaptabilité. Les deux premiers points méritent un examen attentif.

L'égalité de traitement

La question de l'égalité de traitement mérite également une analyse précise, sachant que si elle a toujours été omniprésente dans la réflexion et dans le discours des organisateurs des missions de service public, elle a rarement fait l'objet d'une réelle explicitation.

Une bonne illustration est constituée par la politique tarifaire développée à EDF sous l'impulsion de Marcel Boiteux. La recherche d'efficacité économique et le souci d'équité dans le traitement d'une clientèle très diverse, convergent vers une préconisation simple qui consiste à s'efforcer de facturer à chaque client ce que coûte la fourniture qui lui est assurée sur la base des coûts marginaux de long terme [9].

Cette vision très rationnelle et très économique de l'égalité de traitement, au demeurant assez difficile à mettre en œuvre jusque dans ses ultimes conséquences, a été significativement amendée par une vision beaucoup plus politique, celle de la *péréquation géographique* des tarifs. Même s'il est vrai, qu'à l'exception notable de l'extension de ces dispositions aux Départements d'Outre-mer, la péréquation géographique des tarifs n'entraîne probablement pas de distorsions économiques considérables (voir encadré), on doit reconnaître qu'elle a un effet très structurant sur l'organisation de la distribution de l'électricité. Dans le contexte nouveau de l'ouverture des marchés une péréquation complète des coûts en vue du maintien du tarif national unique (ou

(9) Dans le même esprit, l'approche de la qualité du service par la méthode dite des « coûts de défaillance » repose sur une certaine vision de l'égalité de traitement, fondée sur l'harmonisation des efforts consentis pour améliorer cette qualité et non sur la recherche de l'uniformité au niveau des résultats.

peu différent d'une collectivité à l'autre) serait possible grâce à la mise en place d'un *Fonds de péréquation de l'électricité* comme le prévoit l'article 5 du projet de loi de modernisation et de développement du service public de l'électricité. Cependant, il convient de souligner que le maintien de cette péréquation géographique dans l'hypothèse d'une mise en concurrence de l'attribution des concessions de distribution risquerait d'entraîner des complications importantes peu favorables à une réelle efficacité économique et à l'égalité de traitement recherchée.

En matière de qualité du service, le *Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE)*, alimenté par un prélèvement sur les zones de forte densité de consommation, permet une certain harmonisation de la qualité au profit de zones peu denses qui seraient défavorisées de ce point de vue dans une logique technico-economique.

À propos de la péréquation tarifaire

La péréquation géographique des tarifs de l'électricité sur l'ensemble du territoire national est l'un des traits les plus caractéristiques du service public de l'électricité en France. Ce principe qui ne figure pas dans la loi fondatrice de 1946, a été appliqué avec constance au fil des ans, y compris à partir de 1974 dans les Départements d'Outre-mer. Il a été pour la première fois soumis à l'approbation explicite du législateur à l'occasion de l'examen du projet de loi de transposition en droit français de la directive européenne de 1996.

Ce principe apparaît ainsi clairement comme l'expression d'une volonté politique dont la légitimité, dans le cadre de la subsidiarité, apparaît peu contestable au plan européen.

Il peut cependant être intéressant d'examiner jusqu'à quel point ce principe conduit à s'écarter de la vérité des coûts et entre, de ce fait, en conflit, aussi bien avec le souci d'efficacité, qu'avec le principe de l'égalité de traitement qui conduirait à préconiser que le tarif fasse payer à chaque consommateur ce qu'il coûte.

Dans un système électrique fortement interconnecté, irriguant une zone d'étendue raisonnable, et dans lequel les investissements ont pu être développés de manière cohérente, les coûts du kWh au niveau du réseau à très haute tension sont peu différenciés d'une région à l'autre, surtout si l'on raisonne par référence au prix de vente moyen du kWh basse tension. Par contre les coûts de distribution du kWh peuvent varier fortement selon les circonstances locales : densité de consommation, forme d'habitat, nature et encombrement du sous-sol lorsque les réseaux sont souterrains. Dans le cas de la France continentale une dépéréquation géographique reflétant les réalités technico-économiques ne serait donc pas une dépéréquation par grandes régions mais supposerait un découpage fin du territoire en fonction de ses

caractéristiques électriques, ce qui ne serait guère praticable. On observera cependant qu'existe déjà une dépéréquation pour les coûts de raccordements au réseau qui, dans le cas des nouveaux clients, traduit bien une certaine réalité technico-économique locale, sans compter la dépéréquation de fait opérée par les taxes locales sur l'électricité. Compte tenu de la relative inélasticité des comportements des petits consommateurs, il paraît cependant peu probable que la péréquation tarifaire sur le continent distorde gravement les comportements économiques.

On ne saurait en dire autant de l'extension de ce principe aux Départements d'Outre-mer (DOM) : d'une part, la péréquation, en fixant des tarifs de vente très inférieurs aux coûts de production du continent, constitue une subvention à la consommation, alors que, d'autre part, l'État subventionne des campagnes d'économie d'énergie.

Si la péréquation tarifaire en France continentale n'a pas d'effets particulièrement négatifs en termes d'efficacité économique, il faut admettre par contre qu'elle a un effet assez structurant sur l'organisation de la distribution. La pratique de tarifs péréqués s'accommode mal d'une multiplicité de concessionnaires sauf à mettre en place un fonds de compensation dont la gestion risquerait d'être complexe. Péréquation tarifaire et (quasi)-unicité du distributeur sont donc intimement liés. Dans les pays où un certain nombre de distributeurs de taille comparable se partagent l'alimentation du territoire, la péréquation tarifaire n'est pratiquée qu'à l'intérieur de chaque zone de distribution.

En tout état de cause, la question de la péréquation tarifaire risque de se poser en des termes radicalement nouveaux en fonction de l'extension plus ou moins progressive de l'éligibilité.

En conclusion, il semble que les propositions suivantes puissent être avancées pour préserver le principe de l'égalité de traitement dans un système partiellement déréglementé.

L'égalité de traitement entre consommateurs éligibles suppose que leur soit assuré un accès non discriminatoire au futur « marché de gros » concurrentiel européen. Pour les plus grands consommateurs, la possibilité de se présenter librement sur les marchés *spots* et sur les marchés à terme, de négocier des contrats avec tout fournisseur de leur choix, répond à cette exigence. Pour des éligibles plus petits, l'accès à ce vaste marché complexe n'est guère concevable sans intermédiation : favoriser le développement à terme, dans des conditions saines, d'une activité de négoce de l'électricité va donc à la fois dans le sens de l'efficacité et dans celui de l'équité.

Quant à l'égalité de traitement entre consommateurs éligibles et consommateurs non éligibles, elle passe bien sûr par l'absence de subventions croisées entre ces deux types de consommateurs.

La continuité du service

S'agissant de la continuité du service, l'approche traditionnelle pour l'électricité s'articule autour du concept de *garantie de fourniture* : le paiement d'une prime fixe, calée sur le coût de développement ou de maintien en service de l'équipement marginal assurant l'ajustement du système, ouvre droit à la mise à disposition au client d'une puissance garantie. Bien entendu, le risque zéro n'existant pas, cette garantie, fût-elle contractuelle, ne saurait donner au consommateur une assurance absolue de desserte en toute circonstance. Elle lui assure seulement :

- que toutes les dispositions seront prises par l'entreprise en charge des missions de service public pour assurer un niveau de sécurité convenable ;

- qu'en cas de défaillance, chaque consommateur sera traité équitablement par rapport aux autres sans avoir à surenchérir sur les tarifs pour bénéficier de conditions d'alimentation, certes dégradées, mais néanmoins tolérables grâce au partage de la pénurie entre tous les consommateurs.

En économie de marché pure, par contre, le concept de défaillance n'existe pas : en cas de risque de pénurie, c'est l'élévation des prix qui assure l'ajustement de l'offre et de la demande en provoquant, notamment, l'effacement des consommateurs les plus flexibles.

Il paraît séduisant et conforme à une vision d'intérêt général de tenter de combiner les deux logiques, en posant comme principe que les clients éligibles devront, à terme, avoir le choix entre :

- s'en remettre totalement au marché *spot* pour leur approvisionnement en électricité. Ils accepteraient alors les risques de prix, voire de délestage, attachés aux situations de très forte tension entre l'offre et la demande, quitte à se couvrir sur un marché à terme de contrats ;

- contracter de gré à gré avec un producteur ou un intermédiaire de leur choix pour des fournitures partiellement ou totalement garanties en termes de quantités et de prix ;

- acheter leur énergie en partie ou en totalité sur le marché *spot* et souscrire une garantie de fourniture auprès d'une ou plusieurs entreprises.

Il en résulte que cet opérateur devra pouvoir offrir aux éligibles des options de garantie, étant entendu que la souscription à une telle option reste totalement

facultative et qu'en cas de non souscription, il est entièrement exonéré vis-à-vis du client de toute obligation de moyens ou de résultats en matière de garantie.

Si le principe est simple, sa mise en œuvre peut soulever des questions techniques difficiles : les options proposées pourront-elles être négociées ou devront-elles être affichées ? dans ce second cas, les prix devront–ils être basés sur les coûts de court terme ou sur les coûts de long terme ? quelles seront les conditions d'entrée et de sortie d'un tel système de garanties ?

3.3. Permettre aux opérateurs français de faire valoir leurs atouts dans la concurrence

3.3.1. Donner toute ses chances à EDF

L'*unbundling* exigé par la nouvelle organisation de l'Europe électrique « désintègre » de fait, dès aujourd'hui, l'entreprise, même si cette désintégration n'est que fonctionnelle et non point institutionnelle.

Le gestionnaire du réseau de transport (GRT) apparaît désormais comme faisant partie des « organisateurs de marché » et doit, à ce titre, affirmer son indépendance totale par rapport aux autres composantes de l'entreprise.

La production d'EDF est aujourd'hui, grâce au nucléaire, en bonne situation sur le marché européen. Le faible coût du kilowattheure lui permet de se placer sur n'importe quel marché *spot* avec des marges substantielles. La structure de son coût comptable, comportant une part importante d'amortissements et de provisions, doit, quant à elle, assurer à EDF des *cash flows* appréciables même dans l'hypothèse d'un équilibre des comptes plus serré que naguère. La prolongation de la durée de vie des centrales ne peut qu'accentuer cet avantage compétitif.

Il ne faut donc pas se tromper de diagnostic : EDF n'a nul besoin d'être protégée. Bien au contraire, l'émergence d'un marché électrique européen structuré, transparent et réellement concurrentiel lui donnera le maximum de chances de valoriser les atouts réels que cette entreprise possède avec son parc de production.

Bien évidemment, la valorisation de cet avantage compétitif suppose que l'entreprise soit en situation de mener sans entrave une stratégie européenne ambitieuse couvrant de manière cohérente les différents domaines

d'intervention qui lui sont ouverts : prises de participation, investissement dans des opérations nouvelles, achat d'installations existantes, contrats et partenariats avec d'autres électriciens, contrats avec les éligibles, *trading* sur les marchés de l'électricité et des matières premières énergétiques, enrichissement de son offre de services, etc.

Dans cette perspective, la taille d'EDF loin d'être un handicap, est un atout. Au moment où l'intensification de la concurrence va accélérer les concentrations dans le secteur électrique européen, il serait absurde de regretter que la France se soit dotée, même si c'est pour d'autres raisons, d'un opérateur dont la taille est tout à fait adaptée au marché électrique européen de demain.

Reste que pour pouvoir se battre à armes égales sur le marché européen concurrentiel de demain, EDF doit être lavée d'un certain nombre de soupçons qui tiennent à ses singularités de plus en plus évidentes dans le paysage électrique européen.

Le monopole de droit d'EDF-production pour l'alimentation de la clientèle non éligible posera incontestablement bien des questions tant aux autorités européennes de la concurrence qu'aux concurrents d'EDF eux-mêmes. Bien loin de favoriser l'entreprise, une telle disposition risque de constituer à terme un handicap sérieux dans son approche du marché concurrentiel européen pour au moins trois raisons :

- elle obligera, de manière permanente, l'entreprise à apporter la preuve, avec toutes les difficultés qui s'attachent à cette question, que sa politique commerciale sur le marché concurrentiel n'entraîne pas de subventions croisées entre clientèle éligible et clientèle non éligible ;

- elle risque de lui interdire de se présenter, pour cause d'absence de « réciprocité », sur le marché éminemment intéressant des distributeurs éligibles ;

- elle diminue l'intérêt de l'ouverture d'un marché *spot* en France, ouverture qui serait pourtant utile tant pour EDF que pour les consommateurs éligibles français.

Une autre cause de suspicion est le caractère privilégié des relations qu'EDF entretient avec un État tout à la fois régulateur, prescripteur du service public et actionnaire unique. Une clarification de ces relations, notamment par la création d'un organisme de régulation réellement indépendant, peut être une première réponse.

Même ainsi, la question de l'ouverture du capital de l'entreprise, sera posée à terme, ne serait-ce que pour enrichir sa panoplie d'instruments stratégiques en lui permettant, par exemple, de consolider ses alliances avec d'autres acteurs du secteur par des prises de participation croisées. A contrario, même si certains pays ont confié des centrales nucléaires à des opérateurs privés, on peut faire valoir que l'ampleur du désengagement de l'État du capital d'EDF ne peut qu'être limitée en raison des enjeux stratégiques et politiques du nucléaire.

3.3.2. Favoriser l'émergence et la réussite d'autres opérateurs français

En France, plus encore que dans le reste de l'Europe, les capacités de production existantes et la compétitivité d'un nucléaire performant et largement amorti ne permettent pas d'envisager le développement de nouvelles unités de production, dans des conditions économiques satisfaisantes, en dehors de quelques « niches », au demeurant séduisantes : grandes installations de cogénération, valorisation de bas produits énergétiques ou de sous-produits d'activités industrielles, etc. En donnant une valeur objective aux kWh issus de ces installations, qu'ils soient auto-consommés ou proposés à des tiers, le marché constituera, mieux que ne saurait le faire un quelconque tarif d'achat de monopsone, le filtre permettant d'apprécier la pertinence de ces investissements. Il conviendra, bien entendu, pour qu'il en soit ainsi que les mécanismes de régulation assurent un accès facile et transparent au marché électrique pour les nouveaux entrants intéressés par ce type de projets.

En dehors de ces opérations particulières, souvent « sur mesure », il n'existe guère, aujourd'hui, en France que trois producteurs de taille significative, dans l'optique qui nous intéresse ici :

- la Société nationale d'électricité thermique (SNET), filiale de production électrique de Charbonnage de France. L'essentiel de ses possibilités de production est aujourd'hui mobilisé par un contrat de longue durée avec EDF ;

- la Société hydroélectrique du Midi (SHEM), filiale de production hydraulique de la SNCF, dont l'essentiel de la production est livrée à cette dernière ;

- la Compagnie nationale du Rhône (CNR), dès qu'elle aura acquis le statut de producteur indépendant.

Ces entreprises pourront sans doute valoriser à terme leurs atouts sur le marché électrique européen à travers des alliances avec d'autres producteurs, si possible complémentaires, leur permettant d'atteindre la taille critique nécessaire pour réussir dans ce contexte.

3.4. Comment s'assurer de l'absence de « subventions croisées » entre consommateurs ?

À l'issue de ces analyses, il apparaît clairement que la vérification de l'absence de subventions croisées entre consommateurs éligibles et consommateurs non éligibles est cruciale aussi bien pour préserver, dans un contexte partiellement déréglementé, le principe de l'égalité de traitement qui est l'un des piliers de la vision française du service public que pour permettre à EDF, opérateur historique en charge des missions de service public, de faire valoir ses atouts sur le marché électrique européen concurrentiel de demain.

Dans le cadre de l'organisation du système électrique français résultant de la loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, il appartiendra au régulateur de garantir l'absence de subventions croisées entre clients éligibles et clients inéligibles.

Il ne faut cependant pas sous-estimer la difficulté de cette tâche.

Au plan des principes tout d'abord, il n'est pas aisé de donner un sens précis et incontestable au concept lui-même [10].

Au plan pratique ensuite, il est à craindre que la caution apportée par le régulateur français, perçu plus ou moins comme une émanation de l'État, ne suffise pas dans un contexte de défiance généralisée à l'égard de la « singularité française », à éviter des procédures contentieuses dont l'accumulation pourrait nuire à terme à l'ensemble des acteurs français du secteur.

---

(10) Une approche comptable inspirée du principe d'« unbundling » cher à la Commission, est évidemment inopérante dans la mesure où, le parc de production formant un tout, l'on ne saurait en affecter sans arbitraire une partie à telle ou telle fraction de la clientèle. Une approche économique marginaliste classique est mise en défaut, en situation de suréquipement, dès lors que les prix sont fixés par des mécanismes de marché sur la base de coûts de court terme tempérés par des considérations d'équilibre comptable des opérateurs. S'il existe des solutions théoriques intellectuellement satisfaisantes, elles restent contestables dans leur application.

On pourrait donc trouver intérêt, dans un avenir plus ou moins proche, à laisser le soin aux mécanismes de marché eux-mêmes de définir et de vérifier cette absence de « subventions croisées ». Dans cette logique, on peut envisager de permettre aux distributeurs, y compris EDF Services, d'accéder au marché européen dans des conditions similaires à celles offertes aux grands consommateurs éligibles [11]. Les distributeurs pourraient ainsi mettre en concurrence la production d'EDF et la production de tout autre opérateur français ou étranger pour l'alimentation de la clientèle non éligible. Il appartiendrait dans une telle hypothèse au régulateur de vérifier que les distributeurs, et tout particulièrement EDF Services, jouent bien, sans aucune discrimination, le jeu de la concurrence. Une telle solution présenterait en outre l'avantage d'ouvrir le marché français de la distribution d'électricité aux autres producteurs français et étrangers, résolvant ainsi l'obstacle de l'absence de réciprocité opposable aujourd'hui à EDF dans son approche du marché de la distribution hors de nos frontières.

Il n'est cependant pas assuré que cette approche reposant sur « l'éligibilité des distributeurs » ait un grand avenir devant elle. Du fait de l'extension progressive de l'éligibilité à des consommateurs finals de plus en plus nombreux, on pourrait trouver avantage, à déclarer éligibles rapidement, comme l'ont fait nombre de nos voisins, tous les consommateurs, quelle que soit leur taille. Dans une telle hypothèse, il conviendrait de distinguer la fourniture de services de distribution et la fourniture de kWh. Les services de distribution resteraient, bien entendu, le fait de monopoles locaux assujettis aux principes d'égalité de traitement, voire de péréquation géographique, jugés les plus pertinents. L'égalité de traitement entre consommateurs en matière de fourniture de kWh, supposerait, pour devenir effective, la mise en concurrence sur des réseaux transparents de divers fournisseurs de kWh parmi lesquels, le cas échéant, les distributeurs locaux si les fonctions de gestionnaire de réseau de distribution et de fournisseurs de kWh ne sont pas jugées incompatibles.

Il va de soi qu'il n'est pas urgent de trancher entre ces deux scénarios. Il faut cependant avoir conscience que le moment venu, il y aura à faire des choix lourds de conséquences, tant pour le service public de l'électricité que pour la réussite des opérateurs français de ce secteur. Les problématiques de régulation attachées à ces différents schémas d'organisation des marchés, qui coexistent, d'ores et déjà, en Europe, sont quant à elles d'une parfaite actualité pour ceux qui auront la charge d'assurer un fonctionnement harmonieux d'un système électrique européen de plus en plus concurrentiel et intégré.

---

(11) Une variante peut être la création d'un « acheteur du service public », comme l'a fait, par exemple, le Portugal.

3.5. Une politique énergétique nationale est-elle compatible avec l'ouverture des marchés ?

S'il existe un certain consensus en Europe sur l'opportunité de soutenir le développement de techniques de production d'électricité prometteuses mais non encore arrivées à maturité technique ou économique, tout particulièrement en matière d'énergies renouvelables, l'unanimité est sans doute encore bien loin de se faire sur d'autres sujets essentiels tels que le recours au nucléaire.

Par ailleurs, les choix que peuvent faire les pouvoirs publics en matière de politique énergétique ne sont pas sans lien avec ce que sera le marché mondial énergétique de demain. Ce dernier dépendra de nombreux paramètres : l'évolution de la consommation dans les pays en développement, la dépendance vis-à-vis du pétrole, la disponibilité des ressources en charbon, pétrole ou gaz, les décisions qui seront prises en ce qui concerne le renouvellement du nucléaire dans les pays équipés aujourd'hui ou la perception qu'en auront les pays qui n'ont pas retenu ce choix, le développement de l'utilisation du gaz dans la production de l'électricité, et les progrès dans la promotion des technologies de maîtrise de la demande d'électricité.

En l'absence probablement durable d'une politique énergétique communautaire, la question de la définition et de la mise en œuvre d'une politique énergétique nationale reste posée, même si les échéances de certaines décisions cruciales telles que le renouvellement du parc nucléaire français semblent aujourd'hui plus éloignées qu'on ne l'imaginait naguère. Ces politiques pourront être influencés par les stratégies que développeront les acteurs de ce secteur dans un contexte de mondialisation et de libéralisation.

La directive laisse une telle possibilité explicitement ouverte et le projet de loi la transposant en droit français entend en donner les moyens aux pouvoirs publics.

On pourrait donc avoir le sentiment que rien n'est fondamentalement changé et que, comme par le passé, la seule question est de décider si le consommateur d'électricité français, en supportant, *in fine*, les surcoûts attachés aux politiques en cause, à partir du moment où l'État ne souhaite pas les prendre en charge directement dans son budget, n'est pas trop pénalisé de ce fait.

En pratique cependant, dans un marché européen libéralisé où les risques de distorsion de concurrence feront l'objet d'une attention vigilante, les choses risquent d'être sensiblement plus compliquées :

- tout soutien au développement d'une forme particulière d'énergie sur le territoire national impliquera un soutien analogue aux kWh importés réputés de même origine (on se souvient de la manière dont le *Levy* britannique en faveur du nucléaire avait également bénéficié aux importations en provenance d'EDF) ;

- une aide qui ne serait pas entièrement justifiée au regard des critères de la directive pourrait être légitimement attaquée par un producteur ou un consommateur, comme constituant une distorsion de concurrence ou une charge indue.

En résumé, si la possibilité de développer une politique énergétique nationale reste explicitement ouverte dans le cadre de la directive, la mise en œuvre n'en est concevable que dans la transparence et sur la base de justifications inattaquables, sous peine de déclencher des contentieux dommageables à bien des points de vue.

4. Quels instruments pour quelle régulation ?

4.1. Une donnée majeure : l'intégration du futur marché européen

Comme on vient de le montrer, les enjeux des évolutions en cours et à venir du secteur électrique européen sont directement liés à une question centrale : existera-t-il, demain, en Europe, un marché électrique réellement intégré, transparent et concurrentiel ?

La directive de 1996 constitue, certes, un premier pas en cette direction en proposant un cadre institutionnel s'imposant à tous les pays de l'Union européenne et propice, a minima, à l'émergence d'un « marché de gros » de l'électricité. Il est clair cependant que la simple transposition de cette directive dans les différent pays, fût-elle absolument respectueuse de la lettre et de l'esprit du texte communautaire, ne saurait, à elle seule, conduire au résultat souhaité. La juxtaposition d'organisations et de mécanismes de régulation hétérogènes et non coordonnés, même conformes à la directive, ne pourrait, en effet, en aucun cas, répondre au « cahier des charges » d'un marché européen intégré et aux attentes en termes d'efficacité économique et d'équité qui s'y attachent, attentes qui pourraient motiver des interventions régulatrices au niveau communautaire si des solutions satisfaisantes n'étaient pas trouvées.

Fort heureusement, ainsi que cela à déjà été noté, de nombreuses initiatives, publiques ou privées, sont dès aujourd'hui en marche pour harmoniser, coordonner les régulations nationales ou structurer les marchés. On peut citer :

- les réunions périodiques des régulateurs (ou assimilés), avec la participation de la Commission - c'est dans ce cadre, par exemple, que l'on peut espérer voir s'élaborer une tarification de l'usage des infrastructures permettant aux mécanismes de marché de jouer efficacement ;

- la création de l'Association des gestionnaires de réseaux (son premier président est français) qui s'assigne comme objectif de promouvoir une coordination de l'exploitation du système interconnecté européen conciliant sécurité de fonctionnement et transparence vis-à-vis des mécanismes concurrentiels appelés à se généraliser ;

- la création récente ou imminente de bourses de l'électricité articulant marché *spot*, marché des *forwards* et marché des *futures*.

Il y a peu de temps encore, une alternative restait ouverte : les acteurs du secteur électrique européen avaient le choix entre prendre eux-mêmes les initiatives nécessaires à l'organisation d'un marché européen intégré ou temporiser et laisser le soin à la Commission d'en jeter les bases dans une étape ultérieure. Aujourd'hui le choix est fait. L'intégration et la structuration des marchés électriques européens est irréversiblement lancée. Si l'on veut peser sur ce que sera l'Europe électrique de demain et en tirer sa juste part de bénéfices, il faut entrer activement et sans réticence dans cette démarche.

La prise en compte de l'intégration du futur marché européen doit être, dès aujourd'hui, au cœur de toute réflexion sur la régulation du secteur électrique français.

4.2. Articuler les instruments de régulation, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne

La régulation du secteur électrique, telle que nous l'entendons ici, suppose la mise en œuvre coordonnée :

- de dispositions générales concernant l'organisation de la concurrence sous le contrôle d'instances généralistes (Conseil de la concurrence, DGCCRF dans le cas français) ;

- d'un cadre législatif particulier au secteur définissant les règles du jeu s'appliquant, tant en matière d'organisation de la concurrence, qu'en matière de missions de service public et d'intérêt général et dont l'application doit être placée sous le contrôle d'un dispositif de régulation spécialisé ;

- d'une organisation du secteur électrique lui-même propre à assurer, compte tenu de ses caractéristiques technico-économiques très particulières, d'une part son exploitation économique et sûre, - c'est le rôle du gestionnaire de réseau de transport -, d'autre part les conditions d'une concurrence réelle et transparente (c'est pour partie le rôle du gestionnaire de réseau, pour partie le rôle des « organisateurs de marché » sous le contrôle des instances de régulation).

Dans la recherche d'une bonne articulation de ces trois composantes qui doivent concourir à la régulation du secteur électrique national, il ne faut, à aucun moment, perdre de vue que chacune des préoccupations auxquelles elles s'efforcent de répondre à son homologue au niveau européen. À ce niveau, elles peuvent donner lieu à des mécanismes de régulation concurrents ou complémentaires de ceux mis en œuvre au niveau national.

4.3. Le gestionnaire de réseau, à la base de l'organisation du marché et de l'ouverture sur l'Europe

Avant même que la loi transposant en droit français la directive de 1996 n'ait pris sa forme finale, une organisation transitoire, préfigurant en particulier ce que pourraient être la consistance et les principes de fonctionnement du futur gestionnaire de réseau de transport (GRT) français, avait été mise en place. La date limite de transposition de la directive ayant été dépassée, cette décision était indispensable pour éviter des risques de contentieux regrettables concernant les obstacles à la libre circulation de l'énergie électrique qui auraient pu résulter du retard pris par notre pays. Elle s'avérait également extrêmement utile pour permettre au futur GRT d'intervenir dans la définition des mécanismes futurs de la gestion du système électrique européen.

Les missions du GRT apparaissent aujourd'hui tout à fait clairement. À la différence de l'organisation qui a pu être adoptée dans des systèmes de taille plus modeste et relevant d'un gestionnaire de réseau unique, tels le *pool* britannique ou la zone d'action d'un *Independent System Operator* aux États-Unis, il ne saurait y avoir confusion des rôles à l'échelle du marché électrique européen entre GRT et gestionnaires de marché.

Fondamentalement, le GRT français aura deux missions d'ailleurs assez largement imbriquées :

- assurer, en coopération avec ses homologues des autres pays, la sécurité de fonctionnement du système électrique interconnecté européen ;

- permettre dans toute la mesure du possible et de manière non discriminatoire, en coopération avec ses homologues des autres pays, la réalisation des transits d'énergie électrique permettant de concrétiser les transactions conclues entre les différents acteurs du marché européen.

Comme on l'a déjà suggéré, le point de départ du travail du GRT ne sera pas, pour l'essentiel, constitué par les contrats entre producteurs, *traders* et consommateurs mais bien par leurs conséquences physiques, c'est-à-dire les prévisions d'injections et de prélèvements aux différents nœuds du réseau qu'il contrôle, sans oublier, bien sûr, les « nœuds frontières ». Il lui appartiendra, le cas échéant, d'infléchir ses plans prévisionnels de manière à résoudre d'éventuels problèmes de congestion et à assurer une sécurité de fonctionnement du système aussi parfaite que possible.

Compte tenu de ces missions, on doit considérer comme bien avisée l'orientation prise en faveur d'un GRT « lourd », c'est-à-dire intégrant l'ensemble des fonctions de gestion du réseau de transport et la fonction centrale d'un GRT, c'est-à-dire l'organisation des mouvements d'électricité. Il y a là, en effet, des synergies utiles à exploiter en termes de maîtrise technique du réseau et de bonne gestion.

Il est par ailleurs essentiel que, dans le cadre de ses misions, le GRT soit totalement indépendant de tout acteur du marché et, singulièrement de l'opérateur historique dont il est issu. Il appartient au régulateur d'en donner la garantie. Certains membres du groupe ont, cependant, souligné avec insistance que, tant pour crédibiliser son indépendance que pour pouvoir contracter avec le producteur EDF, le GRT devrait, tôt ou tard, devenir une entité juridiquement indépendante d'EDF.

Enfin, il est clair que l'action du GRT se place dans le cadre d'un système électrique interconnecté européen totalement solidaire et intégré. La parfaite concertation, voire la coordination entre GRT des différents pays, est un point clé pour l'avenir du marché électrique européen.

4.4. Mettre en place un régulateur dont l'indépendance fondera la légitimité

La première mission de la Commission de régulation de l'électricité, telle que l'a définie le projet de loi, est de veiller à l'accès non discriminatoire aux réseaux. À ce titre, elle propose aux ministres compétents les tarifs de transport et précise les conditions d'accès aux réseaux. Elle contrôle la mise en œuvre qui en est faite par le gestionnaire de réseau de transport.

La Commission est aussi garante de la bonne exécution des missions de service public et d'intérêt général prescrites par le législateur ou les pouvoirs publics. C'est à elle qu'incombe la charge de garantir que les clients non éligibles sont traités équitablement dans le contexte général de l'ouverture des marchés. Il lui revient également de proposer le montant des charges d'intérêt général à recouvrer au titre de la production ainsi que, le cas échéant, celui relatif aux coûts échoués.

La Commission joue également le rôle de première instance de règlement des conflits entre le gestionnaire et les utilisateurs de réseaux.

D'une manière générale, l'articulation entre la Commission et le Conseil de la concurrence ne semble pas poser de questions de principe graves. L'accès au réseau relève de la Commission, les pratiques litigieuses au regard du droit de la concurrence du Conseil. Dès lors, concertation et saisines réciproques devraient permettre un fonctionnement conjoint efficace de ces deux instances.

L'exercice des missions de la Commission de régulation revêtira de plus en plus une dimension européenne. Qu'il s'agisse de l'action au quotidien, en particulier dans la gestion des différends liés à l'accès au réseau, de l'harmonisation des pratiques de régulation indispensable à un fonctionnement harmonieux du système électrique européen ou de la préparation de l'avenir à plus long terme du marché électrique européen, la concertation entre les régulateurs nationaux a un rôle déterminant à jouer pour la réussite de l'Europe électrique d'aujourd'hui et de demain.

Il serait très regrettable que le régulateur français auquel on souhaiterait voir jouer un rôle de leader ne bénéficie pas, *a minima*, d'une autonomie et donc d'une légitimité à représenter valablement les intérêts de notre pays comparable à celle de ses principaux collègues européens. Ceci est d'autant plus nécessaire que l'État français est quelque peu « suspect » aux yeux de certains en raison de ses rôles multiples : régulateur, prescripteur des missions de service public, actionnaire.

Pour résumer, les fonctions dévolues à la Commission de régulation de l'électricité sont bien cohérentes avec l'organisation et les principes de fonctionnement du secteur retenus dans le cadre du projet de loi. Il serait cependant souhaitable de renforcer son indépendance vis-à-vis de l'État et de ses services, afin de la rendre plus légitime dans ses rôles essentiels et tout particulièrement en ce qui concerne l'organisation, en concertation avec les autres régulateurs nationaux, d'un marché électrique européen concurrentiel et intégré.

LE SECTEUR GAZ

Synthèse et recommandations

À l'origine, le gaz naturel s'est développé autour des zones de production lorsque la consommation potentielle justifiait la mise en place de réseaux de transport et de distribution. Plus tard, le développement de ces réseaux, en parallèle avec le renforcement de la demande et le tarissement des sources locales, a imposé l'émergence de flux d'importations. C'est alors qu'on a vu se mettre en place des réseaux de transport de plus en plus importants, d'abord arborescents, puis qui se sont progressivement maillés, permettant alors une diversification géographique des approvisionnements.

Pour faire face à la lourdeur des investissements nécessaires à ce développement et aux risques associés à une insuffisance de la demande, les opérateurs ont mis en place des contrats take or pay *qui engageaient le client et assuraient à l'opérateur le financement de ses investissements.*

La part du transport et du stockage est donc très vite devenue prépondérante dans le coût du gaz livré au client final : l'accès au réseau a donc un coût significativement élevé. Cette caractéristique du secteur gazier a pesé dans l'ouverture du secteur gazier européen qui doit, pour être effective, assurer à tous les opérateurs les mêmes conditions d'accès au réseau.

Cette caractéristique du marché gazier a conduit la Commission européenne à choisir des voies différentes pour libéraliser les marchés du gaz et de l'électricité : pour l'électricité, le monopole de gestion du réseau de transport s'est très vite imposé et la directive cherche à organiser une concurrence à la production ; pour le gaz, seule l'organisation d'une concurrence entre fournisseurs et transporteurs permet l'instauration ou le renforcement d'une concurrence interne au secteur favorable aux consommateurs finals et équitable pour l'ensemble des opérateurs, tout en assurant la sécurité de l'approvisionnement des consommateurs.

Sur l'accès au réseau, *loin d'opposer les deux modes d'accès proposés par la directive, l'accès réglementé et l'accès négocié, il paraît souhaitable, et c'est le choix vers lequel se dirigent les principaux pays européens, de retenir un système résultant d'une convergence entre les deux modes. Le principe général*

pourrait être un système réglementé comportant des marges de négociation, la sauvegarde des principes de transparence et de non-discrimination permettant l'égalité de traitement entre tous les utilisateurs.

Les transporteurs publieraient leurs tarifs et conditions standard et les déposeraient auprès du régulateur qui les contrôlerait. La définition des conditions standard permettrait, si nécessaire, l'existence de marges de négociation suffisantes.

Le système pourrait prévoir la possibilité d'adapter et d'enrichir la gamme tarifaire au fur et à mesure de la connaissance effective des caractéristiques des demandes d'accès et de la réaction du marché aux offres présentées.

Pour encourager le transporteur à développer de nouvelles infrastructures avant que ce soit le marché qui joue ce rôle, le prix du transport pourrait être basé sur une tarification binôme comprenant une partie réservation de capacité et une partie variable fonction du volume de gaz réellement transporté.

Sur la fourniture de gaz*, même si la directive ouvre la possibilité d'une planification de long terme pouvant se traduire par la mise en place d'un régime d'autorisation d'importation, un tel système ne paraît pas tenable à terme. Le développement de marchés* spots *du gaz naturel en Europe ou d'accords de* swaps *entre opérateurs impose une plus grande flexibilité des achats incompatible avec la rigidité d'autorisations d'importations basées sur des engagements commerciaux d'achat en volume et par origine.*

La sécurité d'approvisionnement *n'est plus liée uniquement aujourd'hui à des contrats* take or pay*, à l'existence de stockage ou à des contrats interruptibles. L'Europe est parcourue par un réseau maillé de gazoducs, les points d'entrée au réseau se sont multipliés (pour du gaz sous forme liquide ou gazeuse), et avec eux le nombre de fournisseurs existants ou potentiels. Le recours à des achats* spots *permet de faire face à des ruptures accidentelles de l'approvisionnement ou à des conditions climatiques anormalement rudes. Des clauses de flexibilité ont été annexées aux contrats existants, cette flexibilité étant devenue pour les opérateurs gaziers la condition nécessaire pour assurer la sécurité d'approvisionnement des consommateurs. L'ouverture devra être progressive pour permettre aux opérateurs gaziers d'adapter leurs contrats à plus de flexibilité.*

Par ailleurs, lorsqu'elles sont mises en place, la présence de bourses et des instruments associés participent à cette flexibilité. Elles permettent aux consommateurs éligibles de s'approvisionner librement tout en se prémunissant contre les possibilités de variation défavorable des prix. La mise en place de ces bourses suppose la liberté d'établissement des grossistes qui en sont les opérateurs et leur développement encourage la conception et la

commercialisation d'outils modernes de gestion des risques. La présence de grossistes permet donc la réalisation d'arbitrages sur les livraisons de gaz au bénéfice des consommateurs et non au seul profit des opérateurs historiques.

Un régulateur, indépendant *par rapport aux services de l'État, doté d'une large autonomie et d'importants pouvoirs, devra instaurer et organiser la mise en place de la concurrence gaz/gaz. Il travaillera en concertation avec l'ensemble des régulateurs européens pour mettre en place un marché européen libéralisé du gaz. Face à la convergence croissante des marchés du gaz et de l'électricité à travers les installations de cogénération, la production d'électricité à partir de gaz, le développement du* trading*, etc., il paraît souhaitable de mettre en place dès aujourd'hui une autorité de régulation mixte qui pourra ainsi arbitrer tous les problèmes qui ne manqueront pas de se poser touchant à la fois le gaz et l'électricité.*

Enfin, dans un marché européen du gaz, la France pourrait profiter de sa position géographique de plaque tournante entre l'Europe du Sud et celle du Nord, entre l'océan Atlantique et la mer Méditerranée pour devenir un lieu important de négoce. Cela ne sera possible que si les pouvoirs publics prennent des mesures propres à encourager le développement du négoce gazier sur le territoire national, garantissent en particulier la liberté d'établissement et de transaction des grossistes. La mise en place d'une bourse du gaz pourrait par exemple faire partie de telles mesures.

Même si de nombreux freins ont pu être imposés à une réelle libéralisation du grand transport international du gaz au nom de la sécurité d'approvisionnement dans la plupart des pays membres de l'Union européenne, la libéralisation du marché européen du gaz naturel est en marche. Elle fait partie de la politique, proposée par la Commission, et reprise par le Conseil des ministres des pays membres, pour atteindre un marché intérieur de l'énergie sur lequel la concurrence permettrait l'émergence, pour les industriels européens, d'une énergie compétitive avec celle qui alimente leurs concurrents. La directive du Parlement européen et du Conseil *« concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel »* vient après celle concernant le marché de l'électricité, mais ne peut se réduire à une copie de la directive électrique, le secteur du gaz naturel ayant ses propres spécificités.

Quelles seront les conséquences des nouvelles législations qui se mettent en place sur le ou les marchés européens du gaz, que ce soit pour les opérateurs

gaziers à travers les différentes stratégies industrielles qui leur seront ouvertes, ou *in fine* pour le consommateur final qu'il soit éligible ou non ?

Et parmi les principales interrogations qu'auront à se poser les pouvoirs publics nationaux : Quel organisme de régulation ? doit-il être mixte ou spécifique au gaz ? Quelle est l'organisation susceptible d'accroître la compétitivité de l'industrie européenne ? Doit-on encourager l'émergence de grossistes susceptibles d'agir sur des bourses du gaz ? Comment s'assurer que les investissements nécessités par l'accroissement de la demande pourront être réalisés ? Comment ce nouveau contexte peut-il participer à la sécurité d'approvisionnement ? Quel peut être le rôle de la libéralisation du secteur gazier européen dans l'évolution de ce secteur en France ? Comment peut évoluer l'opérateur historique ? etc.

1. Les déterminants de l'organisation de l'industrie gazière

4.5. Des caractéristiques spécifiques au gaz pèsent sur l'organisation de son industrie

Même si le gaz et l'électricité sont deux énergies de réseau, même si des passerelles techniques et économiques existent entre le gaz et l'électricité, de nombreuses spécificités sont attachées au gaz naturel et pourront justifier, dans la préparation de la loi de transposition, une approche différente de celle que les pouvoirs publics ont pu avoir pour l'électricité. Plusieurs raisons plaident en ce sens.

Le gaz peut être stocké mais le coût de son transport est élevé

Alors que l'électricité ne peut être à ce jour stockée et qu'à tout moment la puissance produite doit être égale à la puissance consommée, le stockage du gaz, non seulement est possible, mais il constitue une variable stratégique dans la régularité de l'approvisionnement, que le pays soit producteur ou importateur de gaz.

L'approvisionnement en gaz nécessite des infrastructures lourdes : celles-ci étaient dans le passé dédiées pour la plupart à un lien étroit entre un producteur et un consommateur, les opérateurs du secteur ayant mis en place des contrats

take or pay [12] liant la construction d'un réseau à l'exécution d'un contrat d'achat pour un certain volume de gaz pendant une longue période. Aujourd'hui, le développement du réseau maillé [13] européen ayant permis de se libérer d'une obligation de ces liens étroits, un des objectifs majeurs des différents acteurs doit être d'encourager le développement de nouveaux points d'entrée sur le réseau par gazoduc ou par méthanier, et la construction de nouvelles interconnexions. Mise en place par les grandes compagnies gazières pour accompagner la croissance de flux, l'infrastructure de transport est disponible désormais pour de nouveaux investisseurs assurés de voir leur investissement participer à l'approvisionnement d'un vaste marché. Par ailleurs, la construction de gazoducs ne se heurtant pas à des contraintes environnementales, contrairement à celle d'une ligne haute tension, la décision d'un tel investissement peut être prise sur des critères exclusivement économiques.

Cette possibilité de construire des gazoducs sans contrat initial permet d'introduire de la concurrence sur le service de transport

Contrairement au réseau de transport d'électricité dont la structure est figée, le transport de gaz apparaît comme un marché contestable et les possibilités de concurrence que cela implique justifient qu'un chapitre de la directive soit consacré aux entreprises de transport de gaz naturel.

Le gaz n'ayant aucun marché captif, son développement est inégal selon les pays

Les marchés du gaz et de l'électricité ne sont pas au même stade de développement : autant l'Europe de l'électricité est « mature » dans la mesure où quasiment tous les Européens sont reliés à un réseau, autant dans l'Europe du gaz certaines zones se développent très rapidement (l'Espagne, le Portugal et bientôt la Grèce par exemple). Les besoins en équipement lourd pour l'acheminement du gaz naturel (transport et distribution) sont donc particulièrement nécessaires dans certains pays, cela pouvant expliquer la prééminence de grands acteurs dans ce secteur.

---

(12) Clause introduite dans un contrat de fourniture de gaz conclu entre un fournisseur et un acheteur, qui oblige l'acheteur à payer pour un certain volume de gaz, qu'il en prenne ou non livraison.

(13) Voir en annexe une carte des réseaux européens de gaz naturel.

Alors que l'électricité a toujours eu un marché captif, le gaz naturel, en l'absence d'un tel marché, s'est partout développé en concurrence avec les combustibles pétroliers et l'électricité. Pour le gaz les opérateurs n'ont donc pas attendu l'ouverture des marchés à la concurrence pour proposer au consommateur final un prix « raisonnable », compétitif avec celui des énergies concurrentes, que ce consommateur appartienne à l'industrie ou au secteur domestique. La libéralisation des marchés du gaz en Europe ne fera donc qu'amplifier cette concurrence en accentuant, voire en introduisant dans les pays où elle est inexistante, une concurrence entre les opérateurs gaziers que l'on appellera « concurrence gaz-gaz ».

À la différence du secteur électrique où chaque pays couvre (plus ou moins) l'ensemble de ses besoins en électricité, les pays européens sont dans des situations nationales extrêmement diverses en ce qui concerne le gaz : sur l'accès à la fourniture certains États sont producteurs, voire exportateurs alors que d'autres dépendent très fortement d'importations largement extra-communautaires ; sur les besoins en investissements, dans certains États le marché gazier a atteint un seuil de maturité, dans d'autres, il est en fort développement, voire émergent ; sur l'usage du gaz, dans certains pays il est largement utilisé pour la production d'électricité dans d'autres la consommation de gaz se partage essentiellement entre les consommateurs industriels et domestiques (voir le tableau suivant [14] donnant ces parts pour treize pays européens en 1996).

En Europe la situation de la France est très spécifique : la part du gaz dans le bilan énergétique est très faible, d'une part parce que le gaz n'est pas utilisé pour faire de l'électricité, d'autre part parce que le chauffage électrique intégré y est très développé au détriment d'un éventuel chauffage au gaz naturel. La part cumulée du gaz utilisé par les industriels consommant plus de 5 Mm^3/an et par les centrales électriques reste donc très modeste dans la consommation française de gaz naturel. Pour atteindre le degré d'ouverture minimal imposé par Bruxelles, l'opérateur historique devra donc élargir l'éligibilité à un plus grand nombre d'industriels que n'auront à le faire les opérateurs concurrents présents dans les pays voisins.

(14) Ce tableau porte sur l'année 1996 car il a été préparé par les législateurs européens pour fixer les seuils à l'éligibilité.

Comme pour l'électricité, l'industrie est un marché convoité par l'opérateur gazier

La répartition différenciée des usages du gaz entre pays induira des problématiques différentes : par exemple, les livraisons contractuelles du gaz étant régulières au cours de l'année, la présence d'usages saisonniers comme ceux du secteur domestique ou ceux d'une production électrique fortement modulée dans l'année impliquera un recours accru aux capacités de stockage. Il en sera différemment dans les pays où les usagers industriels sont plus importants car leurs besoins en gaz sont plus réguliers.

Tableau 1 - Part des centrales électriques et des industries dans la consommation totale de gaz de 13 pays de l'UE en 1996 (en %)

	Centrales (> 1 Mm^3/an)	**Industries consommant (Mm^3/an)**			**Centrales + Industries**		
		> 25	**> 15**	**> 5**	**> 25**	**> 15**	**> 5**
Autriche	26,4	23,8	26,7	31,8	50,2	53,1	58,2
Belgique	16,5	22,8	26,2	30,6	39,3	42,7	47,1
Danemark	57,8	4	4,5	7,4	61,6	62,1	65
France	4,1	15,5	20,4	27,5	19,6	24,5	31,6
Finlande	48,3	42,7	44,4	45,5	91	92,7	93,8
Allemagne	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	31	35	44
Irlande	53	22	24	28	75	77	81
Italie	29	7	9	15	36	38	44
Luxembourg	0	43,4	46,7	48,2	43,4	46,7	48,2
Pays-Bas	13,5	27	28	29	40,5	41,5	42,5
Espagne	2	27	40	58	29	42	60
Suède	30	9,2	14	26	39,2	44	56
R.-U.	21,8	7	9,3	13,5	28,8	31,1	35,3
Moyenne	19,8	13,5	16,9	22,7	33,3	36,7	42,5

Source : Conseil de l'Union européenne

Quelles obligations de service public ?

Les obligations de service public applicables au marché intérieur du gaz diffèrent de celles retenues dans le marché de l'électricité dans la mesure où une partie seulement de la population est reliée au réseau gazier pour des raisons de compétitivité économique du gaz face aux énergies concurrentes. Il s'agit alors pour les pouvoirs publics d'assurer la continuité de fourniture essentiellement

pour la population des non éligibles reliés au réseau [15]. Ceci constitue pour l'opérateur au côté de l'égalité de traitement la principale obligation de service public.

La situation est différente en ce qui concerne les clients éligibles qui peuvent assurer par eux-mêmes leur sécurité d'approvisionnement : soit par un recours au stockage (mais ils ne doivent pas être obligés de réserver des capacités de stockage) ; soit par un recours au marché *spot* ; soit par un recours à l'interruptibilité de l'usage du gaz prévue dans le contrat liant l'industriel à son fournisseur au bénéfice d'un autre combustible.

Il faut noter que l'obligation de fourniture auprès du client final est assumée par les fournisseurs présents sur le territoire national qui diversifient, dans ce but, leurs achats par gazoduc ou par méthanier. La réduction des coûts sur l'ensemble de la chaîne de GNL permet en particulier, pour les pays (comme la France) dotés de terminaux de regazéification, d'avoir recours à de telles livraisons à des prix compétitifs, cette compétitivité étant même appelée à s'améliorer sur le long terme.

La valeur ajoutée du gaz se concentre sur le transport

Le coût de la mise à disposition du gaz au client final dépendra largement du coût de son transport (qu'il ne faut pas confondre avec le coût de la fourniture), le coût de la production du gaz étant faible (comparable à celui du pétrole) ceci justifiera le développement d'une concurrence entre transporteurs de gaz :

- le coût du transport dépendra beaucoup du choix des moyens (gazoduc, méthanier) et des distances à parcourir, sachant qu'au-delà de 7 000 km avec les techniques disponibles aujourd'hui, il est plus rentable de transporter du GNL plutôt que de construire un gazoduc en terre, et que ce point mort tombe à près de 3 500 km si l'on compare le GNL à un gazoduc construit en mer ;

- au coût du transport du gaz s'ajoute celui de son stockage selon la modulation saisonnière de ses usages. Par ailleurs, les capacités de stockage, lorsqu'elles existent, favoriseront le négoce de gaz ;

(15) Dans une hypothèse de long terme dans laquelle l'éligibilité serait étendue à l'ensemble des consommateurs, les critères de rentabilité, fondés notamment sur des tarifs administrés et des coûts d'exploitation normatifs qui sont aujourd'hui à la base des négociations de l'extension des réseaux, seraient susceptibles d'évoluer.

- le coût de sa distribution va dépendre fortement de la densité de population : plus la densité est élevée, plus le coût est faible.

Selon le mode d'approvisionnement (gazoduc ou méthanier) ou le type de marché (marché industriel ou domestique, ou secteur électrique), la valeur ajoutée pourra se déplacer d'une portion de la chaîne gazière à une autre et pourra donc être différente selon les pays membres.

Plus généralement, on peut découper la chaîne gazière en quatre maillons :

- l'activité amont (production proprement dite et transport du champ de production jusqu'à un point de livraison contractuel où le producteur livre son gaz à un acheteur) ;

- le transport international entre le point d'achat et l'entrée de la frontière du pays consommateur ;

- le transport à l'intérieur des frontières, le stockage, la vente du gaz aux grands clients et aux distributions publiques ;

- la distribution du gaz aux moyens et petits clients.

L'industrie gazière européenne, c'est-à-dire les sociétés de transport et de distribution proprement dites au sens de la directive, exercent principalement leur activité sur le dernier maillon. En 1997, le montant des investissements de l'industrie gazière de l'Union européenne s'est élevé à 8,5 milliards d'euros. Il n'existe pas de statistiques sur les chiffres d'affaires. Toutefois, en admettant que pour 1998, le prix de vente au client final est en moyenne de 7 euros/MBTU en Europe, la valeur ajoutée de la chaîne gazière qui alimente les clients de l'Union européenne (y compris la valeur ajoutée au niveau de la production hors Europe) peut être évaluée à près de 90 milliards d'euros.

La répartition des valeurs ajoutées sur ces différents maillons peut varier grandement d'un pays à l'autre, notamment selon la structure de l'industrie gazière, selon la structure de clientèle de chaque pays et selon l'éloignement des sources.

On peut retenir les ordres de grandeurs suivants, pour les poids relatifs de chaque maillon dans la valeur ajoutée totale. Ces poids peuvent varier de façon très importante d'un pays à l'autre.

Tableau 2 - Répartition moyenne de la valeur ajoutée de l'industrie gazière européenne

Amont	35 %
Transport international à la charge de l'importateur, transport national, stockage	20 %
Distribution	45 %
TOTAL	100 %

Source : Gaz de France

L'exemple repris dans le tableau suivant concerne l'Allemagne. L'importance du transport dans le coût du gaz livré au consommateur final montre qu'une des tâches les plus importantes de l'autorité de régulation dans le secteur du gaz sera d'assurer la transparence des coûts du transport afin que chaque nouvel entrant puisse être traité de manière non discriminatoire.

Tableau 3 - Un exemple : la chaîne de valeur de l'industrie gazière aujourd'hui en Allemagne (milliards d'euros)

Production	1,4	8,1 %	
Importation	5,4	31,3 %	
Fiscalité	1,7	9,9 %	
Transport régional	2,0	11,6 %	
Achats des secteurs	6,7	38,9 %	
Résidentiel/tertiaire			5,7
Industrie			0,8
Production d'électricité			0,2
Valeur finale	17,2	100 %	

pour une vente de 920 TWh
Source : Cambridge Energy Research Associate (CERA)

4.6. La convergence croissante entre le gaz et l'électricité influence la stratégie des opérateurs

La libéralisation des marchés en Europe, mais aussi dans de nombreux pays du monde donne lieu à un rapprochement important entre les industries du gaz et de l'électricité tant dans leur structure que dans les usages couverts en aval.

Alors que les deux industries étaient par exemple dans le passé verticalement intégrées, on assiste aujourd'hui à un phénomène majeur de déconstruction-

reconstruction tendant à introduire partout où cela est possible de nouvelles formes de concurrence. Dans la construction d'un marché unique de l'énergie, la concurrence inter-énergétique aussi bien que la concurrence intra-énergétique se trouvent ainsi renforcées.

L'analyse des chaînes de valeur du gaz et de l'électricité permet de mettre en évidence un certain gisement de synergies que l'on peut identifier à l'amont, au milieu et à l'aval de chaque filière et qui paraissent appeler à une consolidation des activités des entreprises gazières et électriques.

En aval, on peut citer le comptage et la facturation du gaz et de l'électricité, les conseils et services énergétiques (choix d'équipement, études technico-économiques, financement, construction et exploitation d'équipements, contrats et couverture des risques prix) et l'extension à des produits et services non énergétiques.

En amont et au milieu des filières, la production d'électricité à partir du gaz [16] apparaît le phénomène majeur sur la dernière décennie et sans doute sur les prochaines. L'activité de *trading* devrait prendre une importance croissante dans un contexte de mise en place de marchés libéralisés de l'énergie en Europe, car il y aura à tout moment, pour un gros consommateur industriel, un possible arbitrage entre l'utilisation directe de gaz et l'utilisation d'électricité produite ou non à partir du gaz. Ce sera cependant à l'utilisateur d'arbitrer à tout instant entre les énergies dont il peut disposer pour optimiser le coût de sa fourniture énergétique.

En effet, si l'utilisation croissante du gaz pour la production d'électricité est un élément majeur de convergence entre ces deux marchés, le gaz et l'électricité restent des substituts directs dans le secteur industriel pour certains usages. Il en résulte donc une intense compétition entre le gaz et l'électricité, facteur de convergence entre ces deux marchés tant au niveau micro que macro-économique.

---

(16) C'est par exemple en ce sens que dès la fin de 1998 les entreprises espagnoles Endesa (électricité) et Gas Natural (gaz) signaient des accords de coopération s'inscrivant dans le cadre du processus de libéralisation des marchés gazier et électrique tel que fixé par la nouvelle loi pour l'énergie. Par cet accord Gas Natural garantit à Endesa un approvisionnement en gaz à des conditions et à un prix concurrentiels et s'engage dans la mise en place conjointe de cycles combinés dont la maintenance et l'exploitation seront ensuite assurées par Endesa.

Au niveau micro-économique, le consommateur cherche l'offre la moins chère et les fournisseurs d'énergie veilleront à satisfaire ce besoin en constituant des alliances avec d'autres compagnies afin de réaliser toutes les économies d'échelle possibles. Ceci peut revenir, par exemple, au niveau de la distribution à combiner les activités de comptage, de démarchage et de commercialisation.

Au niveau macro-économique, les pouvoirs publics, sensibles aux pressions économiques qui s'exercent sur les industriels de leur pays, sont favorables à une baisse de l'ensemble de leurs coûts, à la réduction de leur facture énergétique en particulier. Les pouvoirs publics ne devraient donc pas mettre en place des barrières qui empêcheraient le marché de favoriser l'intérêt des consommateurs.

La nécessaire adaptation des opérateurs

Malgré l'intensification de la concurrence dans un marché européen de l'énergie qui se libéralise, une nouvelle coopération entre opérateurs se met en place, liée, d'une part, à la lourdeur des investissements et aux risques associés, d'autre part, à la diversité des compétences requises sur chacun des projets.

On assiste ainsi simultanément à deux mouvements : une intégration horizontale par regroupement d'opérateurs énergétiques et une intégration verticale dans laquelle l'opérateur gazier prend place dans l'aval ou dans l'amont.

Les compagnies gazières peuvent par exemple vouloir pénétrer les marchés avals : c'est le cas de Gazprom en créant Wingas, une *joint-venture* avec Wintershall, filiale allemande de BASF. L'objectif de Wingas était, dans un marché en développement, de commercialiser du gaz en Europe occidentale, en particulier en Allemagne, de construire et d'exploiter de nouveaux réseaux de transport et de distribution, et d'avoir la possibilité de connecter ses réseaux avec ceux des autres producteurs (Royaume-Uni et Norvège) afin de promouvoir la compétition à la production et de participer aux nouvelles opportunités de *trading*.

Certaines peuvent chercher à être présentes dans l'amont : d'une part, elles se trouvent ainsi en meilleure position pour négocier le prix de leurs achats de gaz de par leurs connaissances de l'évolution des coûts de production ; d'autre part, en ayant accès à des ressources de gaz situées à des distances raisonnables du lieu de commercialisation, l'entreprise accroît la flexibilité de son approvisionnement et optimise l'équilibre de l'offre et de la demande. Ces

compagnies peuvent alors plus facilement résister à des compagnies concurrentes possédant des ressources.

Dans une telle dynamique, où des macro-opérateurs souvent multi-énergétiques et multinationaux se constituent, répartissant leurs risques sur un marché vaste et diversifié, les sociétés gazières devront s'adapter. Cette adaptation passe en particulier par l'élaboration de nouvelles formes contractuelles avec leurs fournisseurs et une adaptation de leur portefeuille d'approvisionnement. Elles ne devront plus se donner l'illusion d'une protection à travers des contrats *take or pay* trop rigides et, vis-à-vis de leurs clients, elles devront diversifier et enrichir leur offre.

Par ailleurs, l'évolution vers une structure d'entreprise « multi-services » paraît attractive et de nombreux opérateurs s'y lancent actuellement. Mais il semble que si certaines entreprises sont susceptibles d'exceller dans la distribution de produits et de services au client final, il y aura aussi beaucoup d'échecs car les marges sont aujourd'hui laminées sur l'ensemble des marchés.

5. Une évolution progressive du marché européen

La directive entend promouvoir la concurrence entre opérateurs gaziers au cours d'une période de transition qui pourrait être relativement longue. Pendant cette période, chaque pays pourra adapter ses structures et les opérateurs se préparer au nouveau contexte. Celui-ci suppose des évolutions à plus long terme, qui dès aujourd'hui apparaissent probables et que certaines expériences étrangères préfigurent vraisemblablement.

5.1. Les objectifs de la directive : favoriser les consommateurs européens en introduisant progressivement la concurrence

Les objectifs poursuivis par la Commission en préparant les deux directives étaient les mêmes : il s'agissait de favoriser la mise en concurrence des fournisseurs dans l'intérêt des consommateurs. Des différences sont apparues par la suite, les deux énergies étant à des étapes très différentes de leur développement : pour l'électricité largement développée en Europe, le monopole du réseau de transport s'est très vite imposé car leur duplication n'avait aucun sens économique ; pour le gaz - en développement -, la duplication des réseaux peut s'envisager pour accompagner ce développement.

La directive électricité cherche à organiser une concurrence à la production dans laquelle le gestionnaire du réseau de transport (GRT) joue un rôle déterminant.

Pour le gaz, la production et les canalisations *offshore* étant exclues du champ de la régulation, les principaux enjeux de la directive concernent l'organisation d'une concurrence entre fournisseurs et transporteurs de gaz permettant l'instauration ou le renforcement d'une concurrence gaz-gaz favorable à l'aval gazier et équitable pour l'ensemble des opérateurs, tout en assurant aux consommateurs la sécurité de leur approvisionnement.

Une des premières obligations de la directive gaz (comme pour l'électricité) est d'imposer aux opérateurs des comptes séparés pour leurs activités de transport, de distribution et de stockage et le cas échéant des comptes consolidés pour les activités non liées au gaz, et de garantir la confidentialité des informations commercialement sensibles afin que cette concurrence soit possible.

Une ouverture large des marchés nationaux favorable à une concurrence gaz-gaz devrait s'imposer à terme car elle bénéficiera aux consommateurs européens.

On peut rappeler que les premières étapes entreprises par la Commission européenne pour lancer les bases d'un marché européen de l'énergie concernaient déjà le gaz naturel, que ce soit la directive « transit » adoptée pour le gaz par le Conseil de l'énergie du 31 mai 1991 ou la directive « transparence » adoptée par le Conseil de l'énergie du 21 mai 1990.

Dans les attendus de la directive « transit » le Conseil estimait notamment : que « la coordination de la réalisation et de l'exploitation des interconnexions qu'impliquent les échanges de gaz naturel permet à la fois d'améliorer la sécurité d'approvisionnement de la Communauté européenne en gaz naturel et d'en diminuer le coût » ; qu'« il est possible et souhaitable de parvenir à l'extension des interconnexions » ; que « l'obligation de transit concerne les réseaux à haute pression » et enfin que « les conditions de transit du gaz naturel entre grands réseaux sont négociées et conclues par accord entre les responsables des réseaux intéressés ». La directive transit apparaissait donc comme une étape fondamentale dans la mise en place d'un réseau européen de gaz.

Dès le 22 juin 1998, le Conseil adoptait le texte de la directive « gaz », deux ans après celui de la directive « électricité ». Celle-ci établit, pour la mise en place d'un marché intérieur du gaz naturel, des règles communes à chacun des pays

membres concernant le transport, la distribution, la fourniture et le stockage du gaz naturel. Cette directive insiste sur la nécessaire progressivité de l'ouverture du marché gazier.

L'ouverture devra être progressive pour permettre aux opérateurs gaziers d'adapter leurs contrats à plus de flexibilité, alors même que la rigidité des contrats take or pay *avait été la règle dans les première phases de développement des réseaux gaziers.*

Comme dans le cas de la directive « électricité », [17] la directive « gaz » garantit une ouverture progressive des marchés à la concurrence : dès le 10 août 2000, cette ouverture concerne tous les producteurs d'électricité à partir de gaz naturel [18] ainsi que les clients finals consommant au moins 25 millions de m^3 par an ; ce seuil passera respectivement à 15 millions de m^3 et 5 millions de m^3 par an au 10 août 2003 et au 10 août 2008. Les États membres doivent veiller à ce que la définition des clients éligibles soit telle qu'elle conduise à une ouverture du marché au moins égale à 20 % de la consommation annuelle totale de gaz sur le marché national en l'an 2000, ouverture portée à 28 % en 2003 et 33 % en 2008. Le tableau précédent montre par exemple qu'en France, à la différence des autres pays membres, une grande part du marché industriel devra être ouverte en 2003 pour satisfaire ces dernières exigences.

Pendant cette période de transition, les opérateurs engagés par des contrats *take or pay* pourront en particulier arguer qu'au vu de leurs obligations contractuelles ils ne peuvent permettre l'accès à un autre opérateur susceptible de fournir du gaz à l'un de leurs gros clients sans rencontrer de graves difficultés économiques et financières.

La directive retient par ailleurs dans ses considérants, au-delà du principe de subsidiarité, quelques règles importantes comme la possibilité d'imposer dans certains États membres des obligations de service public afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement, la protection du consommateur, la régularité, la protection de l'environnement, la qualité et le prix des fournitures, les possibilités de planification à long terme. Mais ces obligations doivent être

(17) Les seuils retenus pour l'ouverture du marché du gaz concernent des clients dont la consommation annuelle est beaucoup plus importante en équivalent énergétique que les seuils retenus pour l'ouverture du marché électrique, respectivement 270, 162 et 54 GWh/an pour le gaz et 40, 20 et 9 GWh/an pour l'électricité.
(18) Cependant, la directive prévoit que les Etats membres peuvent prévoir un seuil à l'éligibilité de ces producteurs.

clairement définies, non discriminatoires, transparentes et vérifiables. Pour cela la directive demande la séparation comptable des différentes activités pour éviter la discrimination ou les subventions croisées, et une ouverture de l'accès au réseau comparable dans les différents marchés européens.

En arrêtant un dispositif de régulation [19], chaque pays devra tout à la fois veiller à sauvegarder l'équité entre les différents opérateurs présents sur le marché, définir les règles d'accès, notamment tarifaires, garantir la mise en œuvre effective de l'accès au réseau et veiller à ce que le service public soit assuré dans le respect du droit de la concurrence. En particulier, la directive donne la possibilité aux pays membres d'ouvrir l'aval gazier (transport, stockage, construction de terminaux méthaniers, négoce de gaz et distribution) à de nouveaux opérateurs. Les principes généraux du Traité, notamment les articles 52 à 60 ou la jurisprudence de la CJCE, qui pèsent sur les conditions d'application de la directive font obligation de transparence, de non-discrimination, d'égalité de traitement, de reconnaissance mutuelle et de proportionnalité. L'obligation de transparence doit être spécialement respectée pour permettre de vérifier que des limitations à l'ouverture ne sont pas introduites pour des motifs autres que la satisfaction des obligations de service public ou l'intérêt des consommateurs.

Au-delà de cette période de transition qui doit s'achever en 2008, il est probable que l'ouverture s'étende plus largement à la distribution pour permettre à l'ensemble des consommateurs de bénéficier des avantages d'une fourniture en concurrence, en termes de qualité et de prix des services. Une concurrence entre fournisseurs s'exercera sur des réseaux de distribution devenus transparents, ce qui conduira à distinguer très clairement la fonction de gestionnaire de réseau et de clientèle de la fonction de fournisseur (approvisionnement en gaz et commercialisation). On rejoint ainsi une problématique très semblable à celle de la distribution d'électricité.

À l'heure actuelle, comme pour l'électricité, la directive n'impose rien concernant l'éligibilité des distributeurs sinon qu'ils auront la capacité juridique de passer des contrats pour la fourniture du gaz consommé par leurs clients désignés comme éligibles. Jusqu'en 2008 cette possibilité est apparue comme suffisante aux ministres européens de l'énergie, la relative faiblesse de l'ouverture paraissant nécessaire pour ne pas compromettre l'équilibre financier des opérateurs historiques. Si les pays membres ont donc toute possibilité de prendre les dispositions qu'ils souhaitent concernant l'ouverture de la

(19) Le tableau mis en annexe 3 présente de manière synthétique l'état de la transposition de la directive gaz tel qu'on pouvait l'appréhender au 1er juin 1999.

distribution, il paraît important de garder le temps nécessaire pour organiser l'industrie gazière afin d'anticiper une telle ouverture.

5.2. Vers un rapprochement des différents modes d'ouverture et des tarifs d'accès

L'ouverture proposée par la directive laisse de larges espaces de subsidiarité. Il est probable cependant que sur certains points une convergence se fasse jour progressivement, notamment dans la dynamique d'ouverture.

Selon les termes de la directive, *l'accès au réseau* pour l'exécution des contrats de fourniture que les clients éligibles pourront négocier avec les entreprises de gaz naturel, sera possible sur la base de deux procédures, chacune répondant à des critères objectifs, transparents et non discriminatoires : *l'ATR négocié ou l'ATR réglementé*. Le choix entre ces deux formules d'accès est laissé dans la directive à l'appréciation des États.

L'accès des tiers au réseau peut tout d'abord être négocié. Cette option laisse d'importants degrés de liberté au gestionnaire du réseau qui peut ouvrir son réseau aux entreprises de gaz naturel et aux éligibles sur la base de négociations bilatérales. Mais elle impose une transparence dans les décisions qui seront prises, les possibilités de refus étant limitées. Par ailleurs, les principales conditions commerciales pour l'utilisation du réseau doivent être publiées chaque année.

Dans l'accès réglementé, l'accès au réseau se fait sur la base de tarifs et/ou d'autres clauses et obligations publiés pour l'utilisation de ce réseau. L'accès réglementé se distingue de l'accès négocié par une obligation de publication des conditions d'accès plus complète et l'absence de possibilité de négocier à des conditions différentes de celles publiées.

La distinction opérée par la directive entre les deux modalités d'accès au réseau paraît bien théorique. En effet :

- dans l'ATR réglementé, c'est l'opérateur qui en pratique calcule et publie ses tarifs (sous le contrôle du régulateur). Tout contrat exceptionnel (conditions particulières de pression, combinaison d'une fourniture de gaz et d'une demande de modulation, etc.), entrant difficilement dans une grille préétablie, donne en général lieu à des décisions tarifaires d'autant plus contestables qu'elles sont imposées aux affréteurs… d'où une multiplication de contentieux, comme le montre le système britannique ;

- à l'inverse, un système d'ATR négocié « pur », c'est-à-dire sans références tarifaires (tel par exemple celui qui devrait être mis en œuvre en Allemagne) ne peut que donner prise à des accusations de discrimination entre les utilisateurs du réseau et s'adapte mal au développement de l'informatisation des transactions ou du *trading*.

ATR réglementé

Dans un ATR réglementé strict, le régulateur devrait choisir entre deux types de réglementation.

Le premier type de réglementation est basé sur le coût du service ou sur un taux de rendement *(cost plus)*. Il consiste pour le régulateur à procéder à une évaluation régulière des coûts de fonctionnement du monopole sur une période de référence et à estimer son niveau de stock de capital. Sur la base de cette analyse, il impose un prix d'accès au réseau, prix devant couvrir les coûts d'exploitation du monopole et la rémunération de son capital. Outre les difficultés pour le régulateur à estimer ce coût en liaison avec les fortes asymétries d'information existantes, l'opérateur en monopole n'est pas incité à diminuer ses coûts, et peut même être incité à sur-investir. Par ailleurs, cela implique pour le régulateur une mécanique comptable lourde et coûteuse.

Le second type de réglementation cherche à éviter les effets pervers du premier. Il consiste pour le régulateur à définir un plafond de prix *(price cap)* indépendant des coûts de l'opérateur, plafond que le monopole ne peut pas dépasser. N'étant pas limité sur son taux de marge, l'opérateur en monopole est alors incité à réduire ses coûts sachant qu'il en gardera l'entier bénéfice. Tout le problème pour le régulateur, qui doit s'engager sur une période donnée à ne pas réviser les prix, est de fixer au départ le bon prix car, ce faisant, il détermine des transferts de rente importants. Cette difficulté a conduit le régulateur à imaginer des systèmes de tarification plus complexes conservant les aspects incitatifs de la tarification tout en introduisant des mécanismes de partage des profits.

Quelques expériences de tarification

On a assisté aux *États-Unis* à des réformes successives. La Federal Energy Regulatrory Commission (FERC) a d'abord impulsé un programme d'ouverture des réseaux : l'ouverture s'est progressivement réglementée, jusqu'à imposer une tarification binôme dont les modalités ont évolué. La première composante du tarif correspondait à la réservation de capacité et la seconde était assise sur les quantités de gaz effectivement transportées. Toutefois afin d'introduire plus de flexibilité dans l'accès au réseau, la FERC, en 1996, autorisera les gestionnaires des réseaux de transports, sous réserve d'une autorisation, à pratiquer des tarifs négociés (tarifs

saisonniers ou indexés, etc.). Mais cette faculté est assortie d'un tarif de recours calculé par le régulateur pour les clients qui ne souhaiteraient pas négocier.

L'approche *britannique* est un peu différente. En 1986, après la privatisation de *British Gas*, l'Ofgas en charge de la régulation du secteur gazier avait retenu dans un premier temps une formule basée sur le coût des services, formule qu'il abandonnera en 1994 constatant tout à la fois l'absence d'incitation à la minimisation des coûts, la lourdeur des procédures administratives engagées et les débats sur le niveau du taux de rendement du capital. L'Ofgas retiendra alors une formule *price cap* qui imposera au monopole une limite à l'accroissement de ses prix. Plus tard, de nouveaux problèmes conduiront la MMC (Monopoly & Merger Commission) à recommander la publication des tarifs de transport et une séparation comptable des différentes activités de British Gas.

Quel que soit le mode d'accès retenu, plusieurs certitudes se dégagent :

- d'abord, la détermination des tarifs d'accès suppose d'imposer au moins une séparation comptable stricte entre les différentes activités du monopole ;

- vu l'importance du transport dans le coût du gaz livré au consommateur final, les principes de tarifications retenus pour l'accès aux infrastructures de transport et la garantie de leur transparence joueront un rôle central dans la crédibilité de l'ouverture du réseau ;

- plus la négociation entre les parties jouera un rôle important, plus le pouvoir de contrôle et d'investigation du régulateur devra être étendu et solide ;

- l'entité responsable de l'élaboration et de la publication de ces conditions commerciales devra être le transporteur ;

- afin que ces tarifs d'accès ne fassent pas obstacle à l'ouverture du marché, le régulateur doit pouvoir aménager le système de redevances, dès lors qu'elles apparaîtraient excessives au regard des tarifs pratiqués dans les autres pays européens ou de la rentabilité des investissements ;

- la tarification devra également, tout en assurant sur le long terme les développements du réseau qui s'avéreraient nécessaires, inciter le transporteur à réduire ses coûts ; elle pourra donc comporter des modulations, notamment pour gérer les situations de saturation des capacités existantes, sachant qu'il doit exister un lien entre la tarification de pointe et le développement du réseau ;

- en cas de litige survenant sur les conditions d'accès au réseau, il faut que l'affaire puisse être renvoyée à une autorité de règlement des litiges désignée par les États membres, cette autorité pouvant être le Conseil de la concurrence ou l'instance de régulation sectorielle.

Loin d'opposer les deux modes d'accès, accès réglementé et accès négocié, on se dirige donc vers un système résultant d'une convergence entre les deux modes.

Le principe général pourrait être un système réglementé comportant des marges de négociation. La sauvegarde de principes de transparence et de non discrimination permettrait au régulateur de vérifier que tous les utilisateurs du réseau ont été traités dans les mêmes conditions.

Les transporteurs publieraient leurs tarifs et conditions standard et les déposeraient auprès du régulateur qui les contrôlerait. La définition des conditions standard devrait permettre l'existence de marges de négociation suffisantes pour traiter des affaires particulières (les transits, l'alimentation de très gros consommateurs, etc.) ou des demandes non standard.

Le système prévoirait la possibilité d'adapter et d'enrichir la gamme tarifaire au fur et à mesure de la connaissance effective des caractéristiques des demandes d'accès et de la réaction du marché aux offres présentées.

Les choix nationaux illustrent cette convergence entre les deux modes.

Il semble que l'ATR réglementé, au sens strict défini par la directive « gaz », n'existe dans aucun pays. Inversement, dans tous les pays qui ont mis en place un accès au réseau, les opérateurs publient des tarifs d'accès, les systèmes se distinguant essentiellement par le degré de flexibilité laissé à la négociation entre l'opérateur et ses clients.

En *Amérique du Nord*, les tarifs et les conditions d'accès sont très précisément et complètement publiés, après approbation par les autorités de régulation, mais il s'agit toujours de tarifs maximaux ou de fourchettes de tarifs : sous la seule réserve de la non discrimination, les conditions peuvent être très largement négociées. En pratique, le tarif maximum est appliqué lorsqu'il n'y a pas de concurrence sur le transport, et le prix est négocié lorsque l'affréteur a des solutions alternatives. Le régulateur a connaissance de tous les contrats.

En *Grande-Bretagne*, les tarifs et conditions d'accès sont publiés et en principe obligatoires (non négociables). Cependant, pour les très gros clients (producteurs d'électricité en particulier), les conditions d'accès sont négociées.

Aux *Pays-Bas*, des tarifs sont publiés pour le transport, la modulation, le secours, le changement de qualité. Ces tarifs ont vocation à s'appliquer à tous, mais les dérogations ne sont pas interdites.

En *Espagne*, des tarifs maximaux sont publiés pour le droit d'accès, le transport, la regazéification, le stockage et la distribution.

En *Belgique*, le système choisi est un accès négocié devant respecter la transparence dans laquelle les principales conditions commerciales sont publiées. Celles-ci comprennent des obligations techniques minimales, la définition des points d'entrée possible pour le gaz et des prix indicatifs pour l'accès. Par ailleurs un code de conduite est établi définissant les procédures pour demander l'accès, les informations à fournir aux compagnies de transport par les utilisateurs, ainsi que les précautions devant être prises pour préserver la confidentialité des données commerciales. Ce système, comme on le verra plus loin, est obligé d'évoluer face à la mise en place de l'interconnector [20].

En attendant que ce soit le marché qui puisse à lui seul déterminer le prix du transport, les modalités concrètes qui seront retenues devront sauvegarder des marges de souplesse et d'adaptation en laissant plus d'initiatives aux transporteurs, surtout si l'on souhaite voir se développer de nouvelles infrastructures. En ce sens une tarification binôme, comprenant une partie réservation de capacité (les clients acceptant des contrats interruptibles ne la payant pas par exemple) et une partie variable fonction du volume de gaz réellement transporté dans laquelle les prix unitaires seraient soumis à un plafond, pourrait être un premier compromis.

(20) L'interconnector établit depuis la fin de 1998, par une liaison entre Bacton au Royaume-Uni et Zeebrugge, une liaison physique entre les réseaux britanniques et continentaux de gazoducs. Il permet aux détenteurs de réserves gazières dans le sud de la mer du Nord d'avoir un accès direct aux marchés du continent. Ce gazoduc d'une capacité de 20 Gm^3/an a la possibilité de fonctionner dans les deux sens et de constituer un élément stratégique majeur pour l'approvisionnement gazier européen.

La mise en place de l'interconnector contribue à l'harmonisation et la transparence des conditions de transport. Les nouveaux tarifs retenus par l'opérateur néerlandais préfigurent ce que pourrait être le marché européen du gaz.

Avec la mise en place de l'interconnector, une harmonisation des tarifs de transport devient essentielle et une certaine concurrence entre les systèmes en place peut se manifester.

Ainsi, Gasunie a dû proposer un nouveau système de prix pour l'achat de son gaz en le décomposant en trois composantes distinctes : un prix pour le gaz, un prix pour son transport et un prix pour son stockage. C'était en même temps la seule façon d'empêcher qu'un client puisse disposer de capacités de stockage et de transport illimitées dont il pourrait faire commerce grâce à un volume contractuel limité.

Par rapport au concept britannique liant tarif et volume, le nouveau système néerlandais propose un tarif de transport fonction de la distance jusqu'à 200 km d'un point d'entrée du système Gasunie (qui en compte cinq), ceci pour éviter que les clients proches des points d'entrée subventionnent ceux qui sont les plus éloignés.

La durée standard des contrats de transport est de cinq ans. Contrairement aux tarifs britanniques, le système Gasunie sera exclusivement basé sur la réservation de capacité et ne tient compte que des points d'entrée du réseau, alors qu'au Royaume-Uni, les points de sortie (33 au total) sont également pris en compte.

Si ces nouveaux tarifs de Gasunie sont présentés comme pouvant servir d'exemples aux réseaux continentaux devant opérer sur un marché plus libéral, ils sont fortement critiqués aux Pays-Bas par les concurrents actuels et potentiels de Gasunie. Selon ces concurrents, ce système rendrait très difficile la construction de nouveaux gazoducs aux Pays-Bas par des concurrents de Gasunie et de nombreux contentieux tendent déjà à se développer [21].

(21) Les concurrents de Gasunie affirment par exemple que celle-ci profite de la possession d'un réseau de transport largement amorti pour appliquer des tarifs dépassant à peine ses coûts d'exploitation. Une comparaison des prix de transport au Royaume-Uni et aux Pays-Bas montre en effet que le transport du gaz est aujourd'hui meilleur marché aux Pays-Bas jusqu'à 140 km d'un point d'entrée du réseau néerlandais et qu'il sera avantageusement comparable aux tarifs britanniques jusqu'à

Si le système mis en place par Gasunie préfigure ce que pourrait être le futur marché européen du gaz, la période de transition pourrait être longue et difficile, les opérateurs historiques pouvant avoir des difficultés à modifier leur comportement et la subsidiarité accordée par la directive permettant le développement de contentieux.

La directive laisse à chaque pays la possibilité de choisir le régime qui lui convient pour la fourniture de gaz.

La directive « gaz » prévoit que l'accès à l'activité de *fourniture* doit être libre mais qu'il est toutefois possible de le soumettre à un régime d'autorisations à condition que ces dernières soient octroyées au vu de critères publiés, objectifs et non discriminatoires. Elle ouvre aussi la possibilité de mettre en place une planification de long terme ce qui pourrait se traduire par des obligations portant sur le portefeuille des fournisseurs, voire par la mise en place de régimes d'autorisations d'importations (comme celui qui était en place pour le pétrole avant la libéralisation du secteur en France).

Un tel système d'autorisations ne serait cependant pas tenable à terme, en particulier avec le développement de marchés *spots* du gaz naturel en Europe et l'émergence d'une plus grande flexibilité des achats.

5.3. Vers des dispositifs élaborés de préservation de la sécurité d'approvisionnement

La notion de service public dans le secteur du gaz paraît plus limitée que dans d'autres secteurs, car la desserte d'un territoire par le gaz naturel dépend d'abord de la compétitivité économique du gaz sur ce territoire face à celle des énergies concurrentes. Toutefois, la libéralisation induite par la directive européenne ne doit se traduire pour la distribution publique, à savoir pour les consommateurs non éligibles, ni par un transfert de charges à l'avantage des consommateurs éligibles, ni par une baisse de la qualité du service proposé, ni surtout par une remise en cause de la sécurité de son approvisionnement.

La directive reconnaît d'ailleurs aux pays membres le devoir d'assurer la sécurité d'approvisionnement de leurs consommateurs. En précisant dans l'article 3 de la directive que « les États membres peuvent imposer aux

---

environ 350 km. Or la plus longue distance pouvant être parcourue sur le réseau de Gasunie est de 370 km et la distance moyenne aux Pays-Bas est de 100 km environ.

entreprises de gaz naturel, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité y compris la sécurité d'approvisionnement, la régularité, la qualité et le prix des fournitures et la protection de l'environnement », la Commission rappelle que même dans un marché ouvert chaque fournisseur de gaz doit d'abord assurer l'approvisionnement de ses propres consommateurs. Mais ceci ne doit pas impliquer la mise en place de barrières injustifiées à l'encontre de nouveaux entrants (comme pourrait l'être l'évocation abusive des contrats *take or pay*).

Même si le gaz est largement remplaçable par d'autres énergies, le consommateur relié au réseau doit être assuré d'un approvisionnement régulier et au meilleur coût, en particulier lorsqu'il n'est pas équipé d'installation mixte, ce qui est le cas de la plupart des consommateurs domestiques.

Des contrats take or pay *continueront à participer à la sécurité des approvisionnements.*

Dans le passé (et encore aujourd'hui), quand de lourds investissements étaient réalisés pour développer des champs et des réseaux de transport de gaz, les contrats *take or pay* le permettaient en donnant des garanties de long terme à toutes les parties, producteurs, transporteurs et consommateurs. S'ils représentent toujours une sécurité pour l'ensemble des opérateurs gaziers qu'ils soient en amont ou en aval lorsque se posent des décisions d'investissement, car ils supposent le partage des risques entre producteurs et acheteurs, l'existence d'un réseau maillé a réduit la pertinence même de ces risques car ils se retrouvent répartis de fait entre de nombreux fournisseurs et de nombreux consommateurs.

S'agissant des contrats *take or pay* existants, la libéralisation du marché européen va entraîner leur renégociation, chaque opérateur cherchant à obtenir une plus grande flexibilité. À l'avenir, des contrats à long terme continueront certes à être signés pour une grande part du marché, en particulier lorsque ceux-ci sont en expansion rapide, mais ils s'accompagneront dès leur signature d'une flexibilité plus grande sur les volumes, sur les prix et sur les mécanismes d'indexation.

À court et moyen terme, la sécurité d'approvisionnement restera assurée non plus seulement par des contrats *take or pay*, par l'existence de stockages et de contrats interruptibles, mais par le recours à des achats *spot* qui permettront de faire face à des ruptures accidentelles de l'approvisionnement ou à des conditions climatiques anormalement rudes.

L'accès au stockage pour les nouveaux entrants doit être prévu et assuré de manière non discriminatoire, sans devenir un droit pour tous.

La fonction première des stockages est de permettre aux transporteurs-fournisseurs de faire face aux impératifs de sécurité d'approvisionnement et de modulation saisonnière des distributions publiques. Bien évidemment, la loi gazière devra prévoir l'utilisation de ces stockages par les consommateurs éligibles, même si ces derniers ont généralement un profil de consommation sensiblement moins modulé que la moyenne.

Actuellement, dans l'Union européenne, diverses sources de modulation sont déjà offertes : britanniques (stockages British Gas et surtout recours au marché *spot*), allemandes (existence de volumes de stockage significatifs), italiennes, françaises et surtout néerlandaises (offre standard de modulation et de *back up* Gasunie). Il sera donc aisé pour un consommateur éligible ou un de ses fournisseurs de trouver sur le marché une offre de modulation à des conditions économiques intéressantes, compte tenu de la concurrence qui caractérisera ce secteur de la modulation.

La directive ne prévoit aucune obligation en termes d'accès au stockage mais prévoit une possibilité d'ouverture des stockages existants à des tiers. Dans la mesure où, d'une part, les instruments de modulation intégrés à l'activité de production échappent à cette obligation, d'autre part, une telle obligation n'a pas été prévue par plusieurs des lois gazières déjà élaborées, tout choix de ce type fait par le législateur français risquerait de pénaliser les opérateurs nationaux. En revanche il est nécessaire que les entreprises gazières dotées de larges installations de stockage puissent les utiliser de manière optimale. Le régulateur devra s'assurer qu'au-delà d'un usage prioritaire par elles-mêmes, l'accès aux capacités de stockage disponibles sera non discriminatoire pour tout opérateur le désirant.

L'accès aux capacités de stockage devra être négocié sur des bases commerciales non discriminatoires. Cela nécessitera en particulier une comptabilité séparée pour les installations de stockage voire une gestion autonome afin que l'autorité de régulation puisse contrôler la non discrimination de l'accès aux installations.

Enfin, la flexibilité croissante du marché et un nombre accru d'acteurs apparaissent l'élément essentiel d'une meilleure sécurité.

Cette flexibilité est liée à l'augmentation du nombre de points d'entrée du gaz en Europe, par gazoduc ou sous forme de GNL et à l'intensité du maillage. Les risques de rupture d'approvisionnement à partir d'une source donnée sont alors disséminés à travers une multiplicité de points d'entrée du gaz dans un marché européen interconnecté élargi, d'autant que des *swaps* [22] peuvent dans ces conditions continuer à se développer entre pays.

La mise en place de marchés *spots* participera à cette flexibilité : d'une part, la baisse des prix du GNL, la souplesse que permet la mobilité des méthaniers et la multiplication des points d'entrée en Europe dans les pays équipés d'usines de regazéification permettent de couvrir les besoins de court terme par des livraisons *spots* de GNL ; d'autre part, des échanges *spots* de gaz se développent par exemple à Zeebrugge [23] et permettent ainsi tant des échanges physiques que commerciaux.

La sécurité d'approvisionnement n'est plus liée uniquement aujourd'hui, alors que l'Europe est parcourue par un réseau maillé de gazoduc, à l'existence de contrats *take or pay*, mais à la multiplication de fournisseurs, de points d'entrée au réseau, à la mise en place de marchés *spots* et à une plus grande flexibilité des contrats existants.

5.4. À terme, une probable généralisation des bourses de gaz

L'intérêt des grossistes et des bourses de gaz est multiple.

D'une part, leur présence clarifie le rôle des fournisseurs et des transporteurs : alors que les gestionnaires de réseaux de gaz étaient à la fois transporteurs et fournisseurs, l'exigence d'une séparation comptable conduit les transporteurs à devenir de réels opérateurs logistiques assurant des prestations de transport pour le compte de tiers, que ces derniers soient des entreprises extérieures ou des entités liées. Un grossiste peut alors organiser les livraisons de gaz, lorsque cela

(22) C'est par exemple le cas de l'Enel, qui, ayant contracté des volumes de GNL avec le Nigeria et ne disposant pas de capacités de regazéification pour l'accueillir, recevait de France du gaz par gazoduc, la France réceptionnant le GNL du Nigeria.
(23) Zeebrugge : dans cette plate-forme se retrouvent tous les grands fournisseurs actuels de l'Europe.

s'avère économiquement justifié, à travers des *swaps* et réduire ainsi le coût du gaz pour l'utilisateur final.

D'autre part, la mise en place de vrais marchés nécessite et encourage la mise en œuvre d'outils financiers efficaces de gestion des risques, permettant de se prémunir contre la volatilité des prix. Ceci permet la mise en place de produits dérivés portant sur les prix comme sur les volumes.

Ici encore, comme dans d'autres domaines, on a assisté à une importante initiative britannique.

Alors qu'un marché européen continental du gaz tend à se mettre lentement en place, les britanniques prennent en effet de l'avance en matière d'organisation du marché : Ofgas proposait ainsi dès le 28 février dernier de nouveaux instruments de négoce visant notamment à établir « un régime de négoce au jour le jour pour l'achat et la vente en gros du gaz, pouvant être géré par un opérateur indépendant ». Ce marché au comptant du gaz (ou OCM), devrait être ouvert dès le 1er octobre 1999 à Transco, l'opérateur du réseau de transport britannique, aux utilisateurs des réseaux *(shippers)* et aux fournisseurs. Il s'agit de mettre en place un système électronique où tous les acteurs pourraient négocier sur écrans, alors qu'actuellement seul Transco est habilité à vendre et à acheter du gaz aux fins d'équilibrage du réseau avant de répartir les coûts de ce mécanisme d'ajustement entre tous les transporteurs.

Ofgas a donc lancé en début d'année un appel d'offres à des opérateurs susceptibles de mettre en place un OCM au moindre coût, où l'information circulerait en temps réel auprès de tous les acteurs et où chacun serait commercialement responsable de ses actes. Il s'agit de concevoir un contrat complétant le contrat à terme NBP *(National Balancing Point)* de l'IPE *(International Petroleum Exchange)* et le marché de gré à gré (OTC) où la liquidité est déjà significative. Les acteurs pourront y négocier des titres de gaz sans obligation de livraison physique, des transactions physiques délocalisées et des transactions physiques avec spécification du point de livraison.

Cette expérience britannique dont l'objectif est de rendre le marché de gros plus transparent et plus concurrentiel montrera si la mise en place de tels marchés en Europe continentale est susceptible d'accroître fortement la flexibilité et la transparence des échanges. En cas de succès, elle pourrait préfigurer un changement à terme de l'ensemble du marché européen.

La présence de ces bourses et des instruments associés permet aux consommateurs éligibles de s'approvisionner librement, tout en se prémunissant

contre les possibilités de variation défavorable des prix, et le coût de ces couvertures apparaît très faible. La mise en place de ces bourses suppose la liberté d'établissement des grossistes qui en sont les opérateurs. Leur développement encourage la conception et la commercialisation d'outils modernes de gestion des risques et la présence de grossistes permet la réalisation d'arbitrages sur les livraisons de gaz au bénéfice des consommateurs et non au seul profit des opérateurs historiques. Dans ce contexte, le rôle des consommateurs ou associations de consommateurs sera d'ailleurs primordial pour leur développement.

6. Mettre en place une régulation et une organisation du secteur qui prépare aux évolutions futures

Pour des raisons comparables à celles qui jouent dans le cas de l'électricité, il paraît souhaitable de mettre en place une autorité spécialisée jouissant d'une réelle indépendance pour assurer les tâches de régulation. Cela observé, de nombreuses questions pratiques restent à résoudre.

6.1. Quelles devraient être les responsabilités de l'autorité de régulation ?

Il n'y a pas de raison plaidant pour limiter les missions du régulateur ou le placer sous le contrôle du ministre. La présence d'un commissaire du gouvernement à l'intérieur de l'autorité de régulation n'est pas souhaitable. En revanche, pour donner au régulateur des informations sur la politique publique à mettre en place en matière d'énergie, on pourrait envisager la présence auprès du régulateur d'un conseil d'orientation comprenant d'une part, les associations de consommateurs, d'autre part, un représentant de l'État.

Pour les mêmes raisons que dans le secteur électrique il est souhaitable que le régulateur soit réellement indépendant par rapport aux services de l'État, qu'il ait une autonomie la plus large possible et que ses pouvoirs soient importants.

Ceci lui permettra, d'une part, de mettre en œuvre des politiques nationales dans le respect de la concurrence en faisant les arbitrages nécessaires entre les clients, les fournisseurs et les transporteurs lorsque des contraintes leur sont imposées, et d'autre part, de travailler en concertation avec l'ensemble des régulateurs européens pour mettre en place un marché européen libéralisé du gaz.

Dans le cas contraire, des litiges ne manqueraient pas d'être portés devant le juge communautaire, car les problèmes à résoudre sont bien ceux de la mise en place d'un marché européen du gaz.

De manière générale, le régulateur devra instaurer et organiser la mise en place de la concurrence. Parmi ses missions, la première concerne le respect des règles de séparation comptable entre les différentes activités de l'industrie gazière (transport, stockage, distribution, activités non gazières). Son contrôle est rendu particulièrement difficile par la forte asymétrie d'informations présente dans un secteur où le secret des négociations commerciales est continuellement mis en avant pour expliquer les silences et l'absence de données. La progression de la part des contrats *spots* au détriment des contrats *take or pay* aggravera encore cette difficulté.

Le régulateur devra en particulier veiller à ce que toute entreprise disposant d'un portefeuille de clients éligibles et d'un portefeuille de clients non éligibles ne consente aux premiers des conditions tarifaires avantageuses dont le coût serait, *in fine*, supporté par les seconds. Dans ce but, il devra mettre en place des procédures de nature à empêcher tout transfert de charges des éligibles vers les non éligibles.

Le régulateur devra par ailleurs surveiller la gestion du réseau de transport en distinguant par exemple le transport du gaz lié à la consommation nationale et le transport lié à des accords de transit (par échanges physiques ou à travers des accords de *swap* entre opérateurs). En cas de refus d'accès au réseau, il devra être capable de juger du bien-fondé de ce refus : de nouvelles stations de compression ne devraient-elles pas être installées sur le réseau ? Les capacités d'interconnexion sont-elles suffisantes ?

Il devra aussi veiller au respect de la concurrence en s'assurant d'un accès des tiers au réseau non discriminatoire. Que l'ATR soit réglementé ou négocié (dans ce dernier cas, ce sont des conditions commerciales types ou maximales qui devront être affichées), il devra fixer la structure et le niveau de rémunération du service de transport de façon à ce que ces redevances orientent de manière appropriée le développement du réseau ainsi que son usage. Les prix doivent donc être fixés à un niveau qui tienne compte des coûts pertinents et qui

permette une rémunération suffisante du capital lorsqu'elle est justifiée, et selon des modalités incitant les entreprises de transport à un comportement efficace [24].

La directive reconnaît aux pays membres le droit d'établir des règles et de contrôler leur application afin d'assurer la sécurité des approvisionnements. La mise en œuvre des dispositions qui paraîtraient nécessaires aux pouvoirs publics doit être confiée au régulateur : il lui appartient en effet de concilier les missions d'intérêt général avec l'exercice de la concurrence, qui constitue la base du bon fonctionnement d'un marché. Il pourrait s'agir par exemple d'élaborer un « *code du réseau* » intégré dans la licence de l'opérateur et dans lequel seraient clairement définies les obligations des différents acteurs concernant la sécurité de l'approvisionnement en gaz à court et à long terme.

Si les trois objectifs de la directive européenne sont partagés par l'ensemble de l'industrie gazière, à savoir, un marché unique intégré, de meilleurs prix et de meilleurs services pour l'usager afin que le gaz reste compétitif face aux autres énergies concurrentes, et enfin la sécurité de l'approvisionnement, il semble que des difficultés puissent apparaître sur la possibilité de réaliser un marché européen du gaz. Ce n'est pas tant à cause des marges de subsidiarité reconnues dans la directive qu'à cause du risque de voir le législateur national choisir d'abord des règles voulant favoriser *a priori* son entreprise dominante au détriment d'un marché européen intégré, alors même que cette entreprise peut gagner dans une ouverture plus large et un accès élargi aux nouvelles possibilités de *trading*.

Le régulateur devra être attentif à ce que les règles imposées à l'industrie gazière permettent en priorité au gaz de se maintenir sur les marchés où il est compétitif avec les énergies concurrentes. Il ne s'agit pas de protéger une industrie qui a su s'adapter depuis toujours à un marché concurrentiel, celui du gaz face aux autres énergies, mais de s'assurer d'une totale transparence et d'une liberté du commerce favorable *in fine* aux consommateurs finals, par le développement d'une nouvelle concurrence gaz-gaz.

(24) La fixation des prix doit tenir compte des coûts, mais plusieurs concepts peuvent être considérés : les coûts marginaux de court terme, les coûts marginaux de long terme ou bien les coûts moyens comptables.

6.2. Une régulation mixte gaz-électricité [25]

Doit-on mettre en place une autorité de régulation spécifique au secteur du gaz ou doit-on envisager une autorité mixte traitant le secteur du gaz en lien étroit avec le secteur électrique ? La connexité croissante des deux secteurs, l'existence de questions transversales à traiter, comme tout ce qui touche à la cogénération ou à la distribution (mixte en France à travers EDF/GDF Services) et le développement de l'activité *trading* portant à la fois sur le gaz et l'électricité plaident en faveur de la mise en place d'une régulation mixte.

C'est d'ailleurs le choix qu'ont fait aujourd'hui les *Britanniques* qui, après avoir mis en place dès 1986 l'*Office of Gas Supply (Ofgas)* pour réguler le marché captif du gaz, ont décidé au début de 1999 une restructuration des deux administrations *l'Ofgas* et *l'Offer (Office of Electricity Regulation)* en une même entité. Cette nouvelle organisation, l'*Ofgem (Office of Gas and Electricity Markets)*, a un siège unique abritant quatre unités couvrant chacune à la fois le gaz et l'électricité : une unité chargée de suivre la régulation et le contrôle des prix des « monopoles naturels » du gaz et de l'électricité ; une unité en charge de contrôler les contrats de négoce signés sur l'ensemble des chaînes de distribution de gaz comme d'électricité ; une unité chargée de la défense du consommateur en ce qui concerne en particulier les aspects sociaux et environnementaux et une unité qui, au-delà de la gestion administrative (finances, ressources humaines, etc.), sera en charge du développement de la politique de régulation.

En mettant en place cette nouvelle organisation, les autorités politiques anglaises prenaient en compte l'interdépendance croissante des marchés du gaz et de l'électricité, liée en particulier à la forte augmentation de la part du gaz dans la production d'électricité et au développement d'un commerce de négoce et de détail de plus en plus intégré, les mêmes compagnies vendant à la fois du gaz et de l'électricité. Par ailleurs, la mise en place du Conseil des sages répond au désir de dépersonnaliser la régulation par un système plus collégial.

L'*Italie* a directement mis en place un régulateur unique pour le gaz et l'électricité, l'*Espagne* et le *Portugal* chargent du gaz et des autres hydrocarbures le régulateur du secteur électrique. Parfois, aucune autorité de régulation particulière n'est mise en place : c'est le cas, par exemple, des

(25) L'avant-projet de loi relatif à « la modernisation du service public du gaz naturel et au développement des entreprises gazières » propose une « commission de régulation de l'électricité et du gaz ».

Pays-Bas ou de l'*Allemagne* où le Conseil de la concurrence fait office de régulateur, etc.

En proposant aujourd'hui une telle régulation mixte pour la *France* on prend en compte dès maintenant la convergence potentiellement croissante entre le gaz et l'électricité et l'intérêt de se doter d'un outil nécessaire aux arbitrages touchant les deux secteurs. Même si cette convergence reste limitée en France pour les six ans à venir (l'existence d'un parc électrique surcapacitaire ne donnant en particulier que peu de place au gaz dans le secteur électrique), il y aura convergence, d'une part, à travers les installations nouvelles de cogénération et, d'autre part, sur le marché à travers le développement inéluctable du *trading*. Au sein de cette régulation il s'agira cependant de bien isoler les spécificités du gaz afin que celui-ci ne soit pas marginalisé.

On peut par ailleurs rappeler qu'en France il y a déjà une tradition d'intégration du gaz et de l'électricité à travers la Digec. Un régulateur mixte devrait avoir à sa disposition deux services spécialisés distincts lui permettant de réagir très vite face à un problème technique touchant l'une ou l'autre des deux énergies. Compte tenu de toutes ces considérations et des risques attachés à tout régime transitoire, la mise en place immédiate d'une autorité mixte est souhaitable.

Face à la convergence croissante des marchés du gaz et de l'électricité, en amont à travers les installations de cogénération et plus tard une production d'électricité à partir du gaz, et en aval à travers la distribution mixte et une activité *trading* qui ne pourra que se développer pour mettre les industriels français à égalité de compétitivité avec leurs concurrents européens, il nous paraît souhaitable de mettre dès aujourd'hui en place une autorité mixte de régulation. Celle-ci pourra ainsi arbitrer pour tous les problèmes qui ne manqueront pas de se poser touchant à la fois le gaz et l'électricité.

6.3. Une organisation qui prépare les évolutions de l'économie du gaz et de l'énergie en Europe

La transposition de la loi, puis l'exercice de la régulation, devraient être conçus pour mettre en place une organisation du secteur gazier tournée vers l'avenir, et en particulier anticipant les changements probables en Europe, tout en tenant compte des particularités du secteur français de l'énergie.

L'*approvisionnement* français est diversifié en raison de l'existence de gazoducs et de terminaux méthaniers.

Le marché gazier a pu s'organiser dans le passé autour de quelques grands fournisseurs dont la structure oligopolistique *(Gazprom, Gasunie, Sonatrach, Statoil)* pouvait inciter les pays importateurs à leur opposer une même structure afin de mieux négocier les conditions commerciales de l'approvisionnement.

La France important la quasi-totalité de sa consommation, la recherche d'une sécurité d'approvisionnement a donc pu se confondre avec la défense du monopole d'importations et d'exportations au bénéfice de l'opérateur public GDF. Cette situation a conduit à interdire aux deux autres transporteurs-fournisseurs français (Gaz du Sud-Ouest et la Compagnie française du méthane) d'importer et d'exporter librement du gaz naturel.

La situation est aujourd'hui différente. Le marché potentiel du gaz se développe autour d'une multiplicité de possibles fournisseurs et la France a deux avantages supplémentaires qu'il s'agit d'utiliser au mieux : la capacité d'être approvisionnée par gazoducs ou par méthaniers et la présence sur son sol d'importantes capacités de stockage.

En outre, grâce au réseau maillé européen auquel s'intègre le réseau français, la multiplicité d'acteurs, transporteurs et fournisseurs, participe à la flexibilité et donc à la sécurité de l'approvisionnement du pays. Le pluralisme des opérateurs ne nuit donc plus à la sécurité d'approvisionnement. C'est pourquoi il est souhaitable qu'au plus vite les deux autres opérateurs français, GSO et CFM, en même temps fournisseurs de distributions publiques mais aussi d'autres clients éligibles et non éligibles, puissent, aux côtés de GDF, acheter et revendre du gaz pour contracter au meilleur prix, équilibrer leur bilan et participer à la mise en œuvre de marchés *spots*. Cette ouverture devrait s'étendre ensuite à tout autre opérateur désirant être présent sur le sol français.

Du côté du *transport de gaz* l'ouverture du marché gazier devrait conduire à supprimer des singularités du régime français relatif au transport de gaz par canalisation haute pression, pour ne pas handicaper les entreprises opérant en France par rapport à leurs concurrents.

La France connaît en effet une triple singularité en matière de transport à haute pression : l'État est propriétaire des canalisations de transport, alors même qu'elles ont été financées par les entreprises qui les ont construites et les exploitent ; le transport est une activité concédée et pas seulement autorisée ; la participation de l'État au capital des transporteurs est au moins égale à 30 %.

Il convient de mettre un terme au plus vite à ces trois singularités qui handicaperaient lourdement les transporteurs en France et tout particulièrement

GDF puisqu'au terme des actuelles concessions, il sera mis en concurrence sans être propriétaire des canalisations.

Par ailleurs, dans l'immédiat, les tarifs appliqués par GDF dans le cadre de l'ATR risqueraient d'être systématiquement suspectés d'être biaisés par l'ampleur et le caractère solennel des attributions de l'entreprise publique ; enfin ces singularités rendent complexes, voire très difficiles, d'éventuelles évolutions à caractère patrimonial avec des tiers sur ces canalisations.

Les évolutions nécessaires de notre droit devraient donc déboucher sur l'attribution de la propriété des réseaux à ceux qui les ont financés.

S'agissant de la *fourniture*, une particularité française est que les consommateurs industriels ont souvent de nombreux sites disséminés sur le territoire français. Si l'on entend tirer pleinement parti des possibilités ouvertes par la concurrence dans le secteur du gaz, il est souhaitable de donner au consommateur éligible la liberté de pouvoir choisir son fournisseur pour l'ensemble de ses établissements, alors qu'aujourd'hui l'industriel est obligé par exemple de retenir les fournisseurs en fonction des zones géographiques où sont localisés ses divers établissements.

À terme, compte tenu du développement du *trading* qui poussera l'industriel à arbitrer à tout instant entre le gaz et l'électricité par exemple, on pourra même envisager de donner l'éligibilité, non pas sur les consommations d'une seule énergie mais sur l'ensemble des consommations énergétiques d'un même industriel.

Dans la nouvelle loi, il paraît souhaitable, pour la compétitivité de l'industriel français, qu'il puisse, dans un premier temps, regrouper au minimum les achats de gaz de ses différents sites et choisir librement son fournisseur, qu'il soit français ou étranger même si cette disposition risque d'handicaper un industriel concurrent isolé.

La préparation de la transposition de la directive européenne est du reste une opportunité pour inscrire dans la durée l'existence auprès de GDF d'autres transporteurs/fournisseurs participant tous à la sécurité d'approvisionnement du pays.

En particulier, la France pourrait profiter de sa position géographique de plaque tournante entre l'Europe du Sud et l'Europe du Nord, entre l'océan Atlantique et la mer Méditerranée pour devenir un lieu important de négoce et acceuillir une bourse du gaz. Cela ne sera possible que si les pouvoirs publics prennent

des mesures propres à encourager le développement du négoce gazier sur le territoire national et qu'en particulier ils garantissent la liberté d'établissement et de transaction des grossistes.

En conclusion, les arguments de risque de défaillance et de sécurité énergétique parfois avancés pour défendre le maintien de conditions restrictives à l'activité de « fourniture de gaz » ne paraissent pas fondés aujourd'hui alors même que la France est dans une situation particulièrement favorable au cœur du réseau maillé européen. Pour que ces avantages puissent servir l'intérêt des consommateurs français il faudrait en particulier que des bourses soient mises en place, à partir desquelles des grossistes pourraient optimiser l'approvisionnement des industriels.

Enfin, si elle adopte une attitude positive en cette matière, la France est placée de manière particulièrement favorable pour jouer un rôle majeur dans le négoce européen des contrats gaziers et de leurs produits dérivés.

Pour toutes ces raisons, il est très vivement souhaitable que l'activité de fourniture et le métier de grossiste bénéficient d'une liberté d'établissement complète, dans le respect du droit commercial commun.

Du côté de la *distribution*, certains consommateurs s'inquiètent de la façon dont seront mis en œuvre les principes de continuité, d'égalité ou d'adaptabilité garantis par les missions de service public confiées à GDF dans le cadre de l'ouverture du marché gazier. En particulier, pour que le consommateur puisse retirer de la transposition de la directive des avantages, directs ou indirects, il faudrait que cette mise en œuvre puisse être l'occasion de renforcer une réelle concertation de l'opérateur gazier avec les usagers, alors que par le passé la négociation [26] sur le contrat d'objectifs s'est souvent résumée par exemple à un dialogue bilatéral entre l'État et l'entreprise.

En France, la distribution du gaz par réseau s'opère dans le cadre des concessions prévues par la loi du 15 juin 1906, la propriété des réseaux étant impartie aux communes ou à leurs groupements. Cette organisation permet un processus continu de régulation : d'abord en amont dans le choix du concessionnaire, lorsque ce choix est libre, et dans la négociation des cahiers des charges entre les autorités concédantes et l'entreprise gazière, ensuite tout au long de la phase d'exploitation par le contrôle de la gestion du concessionnaire.

---

(26) C'est d'ailleurs la voie qu'ont prise les Britanniques en créant une direction consacrée aux usagers au sein de l'autorité de la régulation.

Les pouvoirs publics pourraient préciser dans la loi sur le gaz les clauses obligatoires à introduire dans les cahiers des charges de concession et les pouvoirs généraux des collectivités concédantes que ce soit pour la passation, la révision ou le contrôle des concessions. Ceci permettrait, à l'instar de la loi sur le service public de l'électricité, de rappeler, voire de préciser le rôle d'autorité concédante imparti aux communes ou à leur groupement, ainsi que leur contrôle de l'accompagnement des missions concédées (bonne gestion des voiries, traitement de plaintes), et contribuerait à rapprocher le consommateur de son fournisseur.

Si la mixité de la distribution du gaz et de l'électricité, par ailleurs, apparaît une spécificité bien française, il semble qu'elle permette une plus grande satisfaction de la clientèle en termes de services rendus. Aujourd'hui, l'apparition d'opérateurs multiservices confirme cette position et illustre notre intérêt à sauvegarder la mixité voire à l'étendre dans l'intérêt du consommateur final. Peut-on aller jusqu'à proposer que « *EDF-GDF* S*ervices* » soit une filiale autonome de EDF et de GDF, capable sur le plan juridique de livrer d'autres services en réseaux au consommateur dans l'intérêt de ce dernier ? Ceci reste une question ouverte.

Plus généralement, il est souhaitable d'organiser l'industrie du gaz en France au bénéfice de l'ensemble des opérateurs et des consommateurs

Les débats qui auront lieu autour du projet de loi de transposition de la directive gaz peuvent être l'occasion de redéfinir l'objet légal ou social de Gaz de France ainsi que le contenu du service, compte tenu du caractère non universel du gaz. Le degré de différenciation des tarifs sur le territoire doit être soigneusement étudié, en arbitrant entre deux exigences partiellement antagonistes : maintenir une concurrence équitable entre énergies, inciter à une bonne localisation des activités.

Au-delà, on devra se poser le problème des *multi-utilities.* À l'heure actuelle, les opérateurs publics sont soumis au principe de spécialité. À terme, il semble inéluctable que beaucoup d'opérateurs interviennent dans de nombreux secteurs de services, y compris les opérateurs publics. La question à résoudre est celle des rythmes d'évolution : comment synchroniser l'assouplissement du principe de spécialité et l'ouverture du marché, de façon que la concurrence entre GDF et les opérateurs multi-services privés reste équitable ?

Toujours dans la perspective des évolutions européennes à venir, la question d'un changement de statut de l'entreprise sera posée et cela devrait faire l'objet

d'un débat public ouvert et transparent. Aujourd'hui, Gaz de France est un établissement public industriel et commercial (EPIC), statut qui ne lui permet pas de prendre les participations qu'il souhaiterait dans d'autres compagnies étrangères avec le risque de compromettre ainsi la réussite future de l'entreprise sur les marchés internationaux ; une transformation de GDF en société anonyme lui faciliterait de telles participations et ceci apparaît servir l'intérêt industriel du principal opérateur historique, mais aussi celui de l'ensemble des consommateurs.

En ce qui concerne la distribution mixte il pourrait être souhaitable juridiquement de mettre en place une filiale commune dont le champ d'action pourrait être élargi, mais une large concertation est nécessaire pour en définir les modalités.

LE SECTEUR FERROVIAIRE

Synthèse et recommandations

Très récemment encore, les transports ferroviaires restaient assurés en Europe par des monopoles nationaux intégrés, responsables simultanément de l'infrastructure et des services ferroviaires. Dans la plupart des pays, le poids financier des infrastructures et les avantages collectifs attachés à ce mode de transport avaient conduit les pouvoirs publics à s'impliquer fortement dans cette activité. Ce modèle d'organisation s'est trouvé remis en question alors que le secteur traversait de grandes difficultés, les entreprises ferroviaires subissant de lourdes pertes financières, leurs parts de marché s'amenuisant et leur capacité d'adaptation à un marché des transports en pleine évolution apparaissant, malgré leurs efforts, largement insuffisante.

Le transport ferroviaire de voyageurs se trouve aujourd'hui, en Europe, globalement, en situation précaire, même si un certain nombre de belles réussites en matière de transport à grande vitesse, tout spécialement dans notre pays, ont pu quelque peu masquer une tendance d'ensemble défavorable. Quant au fret, dont les parts de marché se réduisent depuis 30 ans au profit de la route, certains en viennent à s'interroger sur son avenir.

Les données économiques, les conditions de concurrence parfois inégales avec la route, ne sauraient expliquer, à elles seules, les évolutions observées au cours des années récentes. La qualité des services assurés est également en cause, les entreprises ferroviaires ayant du mal à trouver des réponses adaptées aux exigences sans cesse accrues de la demande.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que, dans la quasi-totalité des pays de l'Union, le transport ferroviaire bénéficie d'aides très importantes de la part des États ou des collectivités territoriales [27]. Il ne pouvait qu'en résulter des interrogations tant de la part des gouvernements que, parfois, des opinions publiques sur le montant des aides accordées aux entreprises du secteur au regard du service rendu.

---

(27) En France, par exemple, malgré la réforme de 1997, dont l'un des objectifs était de maîtriser le déficit chronique de l'ensemble du secteur, le montant des concours publics a dépassé (hors régime de retraites) les 48 milliards de francs en 1999.

Ces interrogations ne remettent cependant pas en cause la pertinence de l'offre ferroviaire qui dépend, elle même, sur les différents segments du marché des transports, de la compétitivité de l'opérateur, de l'évolution du progrès technique, et des avantages que la collectivité attache à ce mode de transport. Cette pertinence s'affirme notamment, aujourd'hui, sur les liaisons à grande vitesse entre les principales métropoles pour les voyageurs, sur les transports à longue distance pour le fret ainsi que sur les services de proximité en milieu urbain et péri-urbain.

Le développement des services régionaux ferroviaires représente un enjeu important pour les collectivités territoriales qui doivent répondre à des modifications de comportements en matière de mobilité alors que les exigences en matière d'efficacité, de cadre de vie et d'environnement se font plus pressantes.

De nouveaux horizons s'ouvrent pour le fret ferroviaire dans le cadre d'une économie européenne sans cesse plus intégrée. L'Europe a sans doute besoin d'un système de transport ferroviaire efficace et interopérable à son échelle. Les compagnies ferroviaires trouveront là, à terme, avec l'allongement des distances et la massification des flux, de nouvelles opportunités de développement.

C'est dans ce contexte difficile, mais non dépourvu de perspectives d'avenir, que les différents gouvernements européens ont engagé, sous l'impulsion de la Commission européenne, des politiques de restructuration de leurs secteurs ferroviaires respectifs, pour leur permettre de mieux tirer profit du processus d'intégration du marché européen.

La directive de juillet 1991 sur le développement des chemins de fer communautaires engageait les États membres à renforcer l'autonomie de gestion des entreprises ferroviaires et à assainir leur situation financière. Elle entendait aussi favoriser l'apparition d'une certaine concurrence en ouvrant l'infrastructure ferroviaire à des tiers dans des cas limités et en imposant une séparation, au moins comptable, entre les services et l'infrastructure.

En 1998 la Commission, soutenue par le Parlement européen et par la plupart des pays membres, constatant le caractère marginal des changements obtenus, a proposé, dans le cadre du « paquet infrastructure », de supprimer les éléments jugés faire obstacle à la libéralisation du secteur. Les projets successifs de modification des directives proposés par la Commission ont cherché notamment à renforcer l'autonomie des gestionnaires des infrastructures vis-à-vis des opérateurs historiques, et à apporter des réponses à des questions plus techniques telles que la répartition des capacités ferroviaires, ou la tarification de l'usage des infrastructures.

Ces propositions reposaient sur la conviction que la concurrence intra-modale – en ouvrant le réseau à d'autres opérateurs ferroviaires pour le fret, ou en mettant en concurrence différents opérateurs européens pour assurer des obligations de services publics en matière de transports régionaux – pouvait étendre le champ de pertinence du chemin de fer. Elles se sont heurtées à l'opposition vive de quelques pays dont la France qui privilégient la coopération entre opérateurs ferroviaires plutôt que leur mise en concurrence. Quoiqu'il en soit, on se dirige aujourd'hui, pour le transport international de marchandises, vers la mise en œuvre d'un réseau trans-européen de fret ouvert à l'ensemble des entreprises ferroviaires, même s'il reste encore de nombreux points à régler notamment en matière de tarification de l'usage des infrastructures et d'allocation des sillons. La réussite de cette vaste ambition dépendra aussi largement des réponses qui seront apportées à des questions très concrètes telles que le développement de l'interopérabilité ou la suppression des points de congestion.

S'agissant de perspectives à plus long terme, il n'y a pas de certitudes sur l'évolution du secteur. Les modes d'organisation, au demeurant fort variés, qui se mettent en place dans chacun des pays sont encore loin d'être stabilisés et les conséquences pratiques à long terme de l'intégration européenne sont loin d'être totalement prévisibles.

Sur la base des orientations adoptées dans les différents pays et des propositions de la Commission soutenues par une majorité d'États membres, il est possible de dégager quelques tendances lourdes.

Les activités fret et voyageurs, opèrent sur des marchés distincts et font appel dans une large mesure à des métiers différents. Leur séparation paraît s'imposer pour que le fret ferroviaire, disposant d'une réelle autonomie, puisse trouver son plein développement. Parallèlement, les réseaux tendront progressivement à se spécialiser dans le fret ou dans les services de voyageurs, compte tenu d'exigences différentes en termes de qualité de service et des conflits d'usage de l'infrastructure. Toutefois, la mixité des usages de l'infrastructure ne pourra pas, pour des raisons économiques évidentes, être totalement éliminée et les arbitrages en matière d'accès constitueront l'une des tâches essentielles du régulateur.

Le nouveau cadre européen va sans doute favoriser, dans le fret en particulier, l'émergence de quelques très grands opérateurs de transports ferroviaires issus des monopoles historiques, les nouveaux entrants restant sans doute peu nombreux, sauf sur quelques niches. La concurrence sera donc, dans un premier temps, relativement limitée. Toutefois, de très fortes pressions se manifestent pour que d'autres agents économiques notamment les collectivités locales, les autorités portuaires ou les grands intégrateurs, soient autorisés à

réserver directement des sillons auprès du gestionnaire de réseau. Dans l'hypothèse où cette évolution s'intensifierait, les opérateurs historiques seraient poussés, pour ne pas être réduits au rôle de simple tractionnaire, à se positionner, davantage qu'aujourd'hui, sur des activités de services plus rémunératrices comme les activités logistiques.

L'ouverture du réseau à des tiers suppose la mise en œuvre de mécanismes clairs d'attribution des sillons. Dans l'immédiat, ces attributions s'effectueront dans le cadre d'une tarification reflétant la limitation des capacités et sur des arbitrages de court terme (règles et priorités) définis sous le contrôle des organismes de régulation. Toutefois, même si cette perspective semble encore lointaine, la question d'introduire d'autres mécanismes économiques en sus des procédures de tarification se posera aux autorités de régulation. Ceci sera particulièrement nécessaire dès lors que des acteurs, autres que les exploitants ferroviaires, seraient autorisés à réserver des sillons. Ces mécanismes pourraient dans certains cas, apporter une flexibilité supplémentaire dans l'utilisation du réseau ou aider à financer de nouvelles infrastructures.

Enfin, la concurrence entre opérateurs sur un même réseau, ou pour l'attribution d'un service sur un réseau donné, n'est pas la seule forme possible de concurrence en matière ferroviaire. Dès aujourd'hui, il existe une concurrence très forte entre les réseaux eux-mêmes pour acheminer les grands flux trans-européens de marchandises nord-sud ou est-ouest.

La France garde des marges de liberté par rapport à ces scénarios tendanciels. La réforme du système ferroviaire faisant suite aux grèves massives de 1995 et dont la loi de 1997 définit le cadre, comporte deux novations majeures.

La première consiste à impliquer directement les autorités régionales dans la définition et le financement des transports régionaux. Dans un processus, qui est encore expérimental mais qui devrait se généraliser, les régions deviennent des autorités organisatrices du transport et reçoivent de l'État une aide financière auparavant versée directement à la SNCF.

La seconde vise à clarifier et assainir la situation financière du secteur en créant un nouvel établissement public RFF (Réseau ferré de France), devenu propriétaire et gestionnaire des infrastructures et portant la quasi-totalité de la dette liée à l'infrastructure. L'État a d'ailleurs accepté un effort supplémentaire via des dotations en capital à RFF pour stabiliser cette dette.

En enrichissant la relation bilatérale que l'État entretenait avec la SNCF, la création de RFF et l'intervention des régions conduisent à clarifier les responsabilités des différents acteurs. Le secteur ferroviaire français n'en demeure pas moins intégré puisque la SNCF gère et entretient de par la loi le réseau pour le compte de RFF. Dans le même esprit, le Conseil supérieur du

service public ferroviaire a été créé en 1999 pour préserver la cohérence d'ensemble du secteur.

Il est probable que l'actuelle organisation évoluera encore sous la double contrainte de la mise en place d'outils incitatifs pour diminuer le coût d'accès au réseau et de la préparation de l'entreprise ferroviaire à l'arrivée de la concurrence. Sur les lignes à grande vitesse, il ne devrait pas y avoir de concurrence généralisée, mais au niveau local, les régions seront plus ou moins tentées d'obtenir de l'État la possibilité de choisir leur prestataire de transport ferroviaire. Le fret représente sans doute le segment de marché pour lequel le concept de libre accès au réseau a un sens à moyen terme. La transition vers un système ferroviaire plus ouvert ne sera pas facile à gérer, mais la Commission européenne, sous la pression d'une majorité d'États membres, impose un changement de rythme.

Ces évolutions vont se heurter à plusieurs problèmes tels l'allocation des sillons, ou le financement des lignes non rentables qui légitiment le renforcement de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure sous le contrôle d'un organisme de régulation indépendant.

L'accès équitable des tiers à l'infrastructure semble en effet peu crédible si la répartition des sillons et la gestion des circulations, ainsi que la certification en matière de sécurité, restent du domaine de compétence de l'opérateur historique. Il paraît donc souhaitable d'isoler les services en charge de l'allocation des sillons et de les confier soit à un organisme indépendant, soit au gestionnaire d'infrastructure avec possibilité d'appel rapide devant l'autorité de régulation.

De manière générale, pour que l'ouverture du réseau soit effective et efficace, il convient de recommander d'une part que l'ensemble des moyens nécessaires à l'usage des infrastructures ne soit plus sous le contrôle de l'exploitant ferroviaire et d'autre part, que si ces fonctions essentielles étaient confiées au gestionnaire d'infrastructure, une régulation forte s'exerce sur ce dernier pour qu'il n'abuse pas de sa position de monopole. Cette régulation passe par la définition de procédures auxquelles le gestionnaire d'infrastructure aurait l'obligation de se conformer. Le débat reste ouvert pour savoir s'il faut laisser la fixation des tarifs d'usage du réseau à l'État ou s'il faut, au contraire, la confier au gestionnaire d'infrastructure ou à un organisme indépendant.

Les exigences liées au transport ferroviaire international nécessiteront une coopération soutenue des gestionnaires de réseau qui à terme pourrait aller jusqu'à la fusion de certains réseaux. L'ensemble des problèmes d'interopérabilité et de financement plaide pour que les États conçoivent un organisme européen disposant de moyens propres pour assurer le

développement sur l'espace européen d'un réseau interconnecté. L'ouverture du réseau imposera également de clarifier au niveau européen les règles de tarification de l'usage des infrastructures, question qui ne devrait pas être déconnectée de la question du financement du réseau.

Les missions de service public présentes dans le secteur des transports et auxquelles le mode ferroviaire apporte sa contribution ne sont pas en contradiction avec l'approche communautaire qui cherche à clarifier les responsabilités entre l'entreprise en charge de services spécifiques et les pouvoirs publics qui doivent les définir et les financer. Le ferroviaire occupe une place importante dans une politique des transports soucieuse d'un développement durable, pour le fret en maintenant une alternative crédible à la route, pour le transport de voyageurs, lorsque le ferroviaire paraît être la solution la mieux adaptée, à garantir la mise en œuvre formelle du droit au transport.

L'introduction progressive de la concurrence, dans ce secteur aux spécificités très marquées, semble justifier la mise en place d'un organisme de régulation, fort et indépendant, distinct mais complémentaire des autorités de concurrence.

Parmi les nombreuses raisons qui militent en faveur de la création d'un tel organisme, deux au moins méritent d'être fortement soulignées. Les interactions très nombreuses entre la régulation du secteur et la politique des transports, dans laquelle les collectivités locales auront une part de plus en plus importante, multiplieront les exceptions au droit commun de la concurrence, qui devront être appréciées au cas par cas dans des délais courts. L'indépendance du régulateur doit être crédible alors que l'État restera le principal actionnaire de l'entreprise publique et qu'il gardera la maîtrise du réseau via le gestionnaire des infrastructures.

L'organisme de régulation aura, en particulier, à traiter quatre dossiers essentiels pour le bon fonctionnement du système ferroviaire de demain.

Il devra exercer son action sur le gestionnaire d'infrastructure, qui restera dans le secteur le seul élément de monopole naturel. La régulation devra porter sur les procédures de tarification, et d'allocation des sillons, la transparence des décisions et la qualité des informations pour accéder au réseau ; s'assurer de l'efficacité du gestionnaire de manière à ce que ce dernier réduise sur le long terme le coût d'accès pour les exploitants et leur offre la qualité de réseau la meilleure possible, et qu'il investisse dans le réseau lorsque cela est nécessaire.

Il devra produire toute les informations utiles sur la situation et le développement du secteur en rendant compte notamment de la qualité des services produits par opérateur et par réseau, ainsi que des réclamations faites par les usagers.

Il devra vérifier qu'il n'existe pas dans ce secteur de subventions croisées entre les activités relevant d'une mission de service public et recevant à ce titre des fonds publics et les activités concurrentielles.

Il devra instruire, pour le ministre chargé des Transports, et en étroite collaboration avec une administration spécifique chargée de la sécurité dans l'ensemble du secteur des transports, les demandes de licences ferroviaires permettant aux opérateurs d'accéder au réseau national.

Enfin, il est évidemment important qu'il puisse être force de propositions en matière de loi ou de règlements et qu'il soit associé aux négociations internationales, notamment européennes, appelées à peser sur l'avenir du secteur.

1. Remise en cause de l'organisation traditionnelle des systèmes ferroviaires

Jusqu'au milieu des années 1980 le transport ferroviaire était organisé de façon similaire dans tous les pays de l'Union européenne. Ce mode de transport était assuré par un opérateur intégré, dans la plupart des cas public, soumis très étroitement à l'autorité de l'État. Cet opérateur jouissait d'un monopole sur un réseau national ou régional, était assujetti dans certains pays à des missions de service public et employait généralement un personnel régi par un statut spécifique. Cette organisation particulière est le résultat d'une évolution commencée à la fin du XIX^{e} siècle à partir de concessions privées et éclatées, les réseaux se développant par la suite dans une logique purement nationale. Cette organisation arrivée à maturité vers le milieu du XX^{e} siècle se trouve aujourd'hui fortement remise en cause. Progressivement, elle cède sa place à une nouvelle organisation plus concurrentielle établie sur l'espace plus large qu'est l'Europe.

6.4. La fin d'un modèle d'organisation monopolistique et intégrée

Le développement du secteur ferroviaire s'étant établi dès les origines sur la base d'une organisation industrielle intégrant l'infrastructure et les services ferroviaires, la désintégration verticale à laquelle on assiste aujourd'hui en Europe représente une réelle nouveauté dans le secteur. Cette dernière suscite de nombreuses interrogations.

Elle remet en cause l'organisation antérieure qui offrait un certain nombre d'avantages : des avantages économiques en raison de l'existence de rendements croissants et d'économies d'envergures ; des avantages techniques en raison des interdépendances entre l'infrastructure et le matériel roulant, entre l'exploitation et la maintenance ; des avantages, enfin, en matière de sécurité.

Elle vient contester le cadre dans lequel toutes les compagnies se sont développées alors que ces dernières, intégrées verticalement, à l'exception de la fabrication des biens d'équipements, possédant le matériel roulant ainsi que les constructions nécessaires aux services comme les gares, se trouvaient les maîtres d'œuvre de l'infrastructure.

L'ensemble des avantages associés à une cette organisation intégrée demeure bien réel mais ces avantages doivent être comparés à ceux tout aussi importants qu'apportent d'autres formes d'organisation industrielle en permettant à des tiers d'accéder au réseau par exemple comme le préconisent les orientations communautaires.

Au fil des ans, les pouvoirs publics ont été amenés dans l'ensemble des pays, à prendre en charge ce secteur [28]. Les raisons en sont très nombreuses : le poids financier des infrastructures qui était devenu au fil des années beaucoup trop important pour les seuls opérateurs privés ; le caractère stratégique, économique mais aussi militaire du réseau et de son extension ; la fonction de lien social du chemin de fer, particulièrement reconnue dans le contexte économique et social d'après-guerre, ainsi que celle relative à l'aménagement du territoire. Par ailleurs, les avantages collectifs non-marchands que dégageait un tel réseau rendaient légitime dans le cadre plus global de la politique des transports d'en faire assumer le coût par le budget de la collectivité.

Toutefois, cette organisation intégrée et publique a été ébranlée dès lors que la suprématie du mode ferroviaire fut contestée par les modes routier puis aérien et que les exploitants ferroviaires, dont on critiquait l'absence de productivité et de

(28) L'épilogue de cette évolution a été en France la nationalisation de l'ensemble du secteur avec la création, le 1er janvier 1938 de la SNCF dont l'État détenait 51 % du capital social, les 49 % restants revenant aux anciennes compagnies réduites à un rôle mineur. À l'expiration du contrat au 1er janvier 1983, l'État devait devenir le seul propriétaire de cette entreprise. Ainsi, la LOTI (loi d'orientation des transports intérieurs) a fait de la SNCF un établissement public industriel et commercial (EPIC) qui a reçu en dotation les biens immobiliers et mobiliers antérieurement concédés à la société anonyme.

réactivité face aux évolutions de la demande, s'enfonçaient, malgré leurs efforts, [29] dans des déficits non maîtrisés de plus en plus importants.

Le domaine de pertinence du transport ferroviaire, qui dépend de la compétitivité de l'opérateur et de l'évolution du progrès technique, n'est pas remis en cause pour autant. Il demeure notamment sur la longue distance pour le fret, les lignes à grande vitesse entre les principales métropoles pour les voyageurs ainsi que sur les services de proximité en milieu urbain et péri-urbain. L'introduction de mécanismes concurrentiels prendra différentes formes selon l'évolution que prendra l'organisation industrielle de ces différents services. Deux cas de figure se présentent : soit la concurrence est introduite directement, en ouvrant le réseau aux tiers sur le réseau principal par exemple, soit elle l'est indirectement, en mettant les opérateurs en concurrence pour l'attribution de services spécifiques.

6.5. Le déclin du transport ferroviaire est-il inexorable ?

Le mode ferroviaire est entré après la seconde guerre mondiale dans un long processus de déclin dont il n'est pas véritablement sorti. De manière générale, et c'est une constante en Europe, l'évolution des trafics n'a pas été très favorable au mode ferroviaire. Toutefois, cette évolution reste assez contrastée suivant que l'on considère le marché de transport des marchandises ou celui du transport de voyageurs (dans lequel il faut distinguer le transport de voyageurs sur longue distance du transport régional).

6.5.1. La situation précaire du transport de voyageurs masquée par l'effet TGV

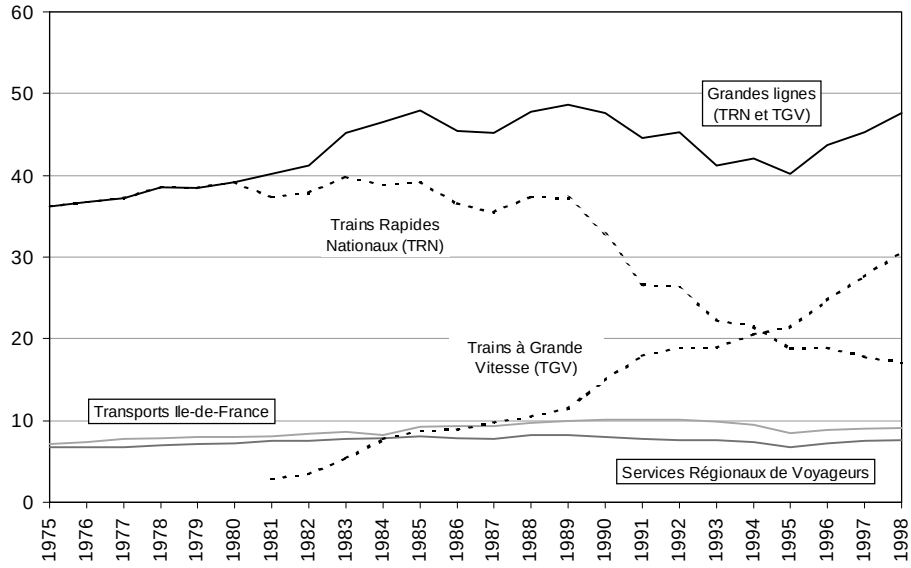
Le trafic ferroviaire de voyageurs a globalement stagné depuis le milieu des années 1980. Si la situation semble aujourd'hui se redresser, c'est après s'être très nettement détériorée au cours des années 1990-1995. Au total, la part de marché tend à se stabiliser aujourd'hui autour des 7,6 % alors qu'elle était de 8,9 % en 1990. Toutefois, ces considérations sur l'évolution globale du trafic masquent une réalité très contrastée. Ce secteur est en effet essentiellement porté par le développement du trafic TGV qui a augmenté de 11,2 % en 1998, le

(29) Les gains de productivité n'ont pas été négligeables dans ce secteur. Ils sont, sur la longue période, de l'ordre de 2 % par an pour le personnel. On peut rappeler également que les effectifs de la SNCF qui avoisinaient les 490 000 agents en 1946, ne sont plus que 180 000 aujourd'hui.

trafic sur les lignes classiques continuant lui à se réduire (ce trafic a diminué de 40 % en 10 ans). Même si le trafic régional manifeste un net regain dans les régions ayant participé à l'expérimentation de la décentralisation du transport de voyageurs, il a tendance à diminuer. Le maintien du trafic, voire son redressement actuel, ne doit donc pas masquer le fait que certains segments des transports voyageurs ferroviaires sont en train de disparaître.

Si l'on considère la mobilité longue distance qui constitue un des segments les plus dynamiques de la demande de transport (croissance de 85 % en 20 ans), c'est le mode routier (notamment le trafic autoroutier) qui s'est imposé en s'appuyant sur les améliorations apportées au réseau d'infrastructures et aux véhicules ainsi que sur une diminution du coût d'usage.

Tableau 1 - Évolution des trafics ferroviaires de voyageurs
(en milliards de voyageurs-kilomètres)



Source : SNCF

Le mode ferroviaire a vu ainsi sa part modale se dégrader progressivement dans tous les pays d'Europe alors que le mode aérien, son principal concurrent sur la longue distance, manifestait une vive croissance. En France, même si le trafic

aérien domestique a plus que quadruplé sur la période 1975-1996, [30] la part modale ferroviaire est restée plus importante que dans les autres pays avec les succès des premiers TGV qui portent aujourd'hui l'essentiel de la croissance du trafic ferroviaire voyageurs.

6.5.2. Le risque d'une marginalisation du fret ferroviaire

Du côté du fret, le partage modal en France, comme dans le reste de l'Europe, n'a pas cessé d'évoluer en faveur de la route. Ce mouvement s'inscrit dans la très longue période. La part du transport ferroviaire de marchandises en tonnes-kilomètres, qui était encore largement majoritaire jusqu'au milieu des années 1960 (celle-ci dépassait alors les 60 %), est passée en dessous des 20 % pour le trafic national en 1996, alors que cette part était encore de 35 % au début des années 1970 : la part modale de la route approche donc maintenant les 80 % [31]. Les seuls volumes de trafics ne sont pas suffisants pour appréhender la situation du ferroviaire vis-à-vis du mode routier, ceux-ci ne rendant pas compte de la valeur économique du transport réalisé. Si l'on raisonne en chiffre d'affaires (production effective au sens de la Comptabilité nationale), la répartition modale est plus accentuée encore. La part du transport routier public est supérieure à 91 %, celle du transport ferroviaire se situant entre 8 et 9 % [32]. Et moyennant quelques hypothèses sur le transport routier pour compte propre, le différentiel entre le fer et la route s'accroît, la part du transport ferroviaire se trouvant alors à un niveau juste inférieur à 5 %.

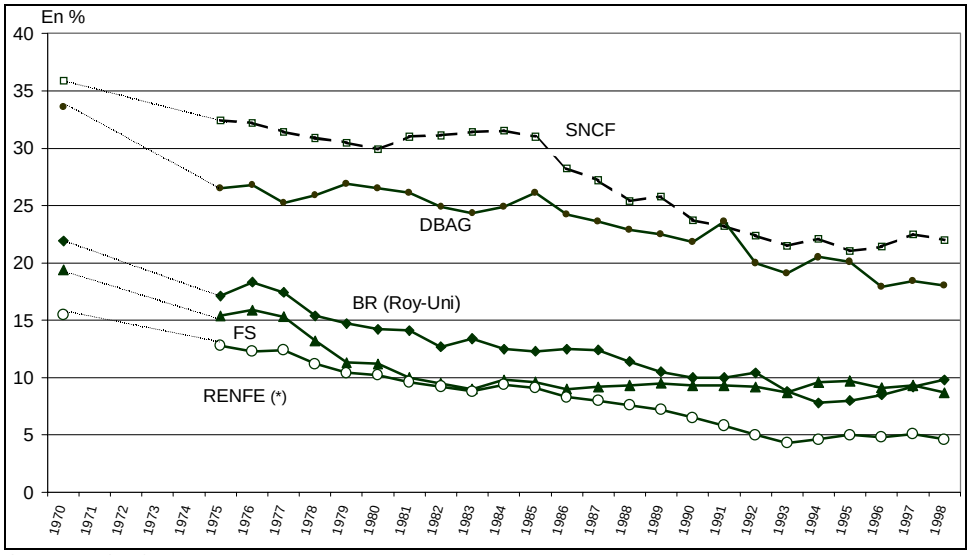
Si l'on considère le seul trafic international, qui constitue, en raison des distances plus importantes à parcourir et des possibilités de massification, un segment de marché potentiellement plus pertinent pour le ferroviaire, la situation n'est guère meilleure. Même si les parts modales du mode ferroviaire ont mieux résisté que sur le trafic national, ce mode n'arrive pas à s'imposer vis-à-vis de la route alors même que le transport international est un secteur en forte croissance.

(*30) Pour une analyse complète des caractéristiques de la demande de transport et ses évolutions, se référer aux rapports du Service économique et statistique du ministère des Transports, « La demande de transport, perspectives d'évolution à l'horizon 2020 », octobre 1998 ainsi qu'au rapport du Commissariat général du Plan sur « Les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015 », juin 1998.*

(31) La part du routier dans le transport national approche même les 85 % si l'on ne considère que les seuls modes ferroviaire, routier et fluvial (hors oléoduc).

(32) Cette part est sensiblement égale à celle observée aux États-Unis, pays dans lequel le ferroviaire se porte plutôt bien.

Tableau 2 - Évolution des parts ferroviaires en transport de marchandises [33]



Source : SNCF

Les facteurs explicatifs du déclin des parts ferroviaires de marché au cours des trente dernières années (en dépit d'un certain redressement en 1996 et 1997) sont de deux ordres.

Le premier facteur est d'ordre technique. Il renvoie aux mutations structurelles qu'a subi le tissu industriel (restructuration des industries lourdes, programmes électronucléaires diminuant les transports de charbon, cycles du BTP…), et au fait que les produits pondéreux acheminés de façon massive sur de longues distances et qui constituent le marché de prédilection du chemin de fer sont en perte de vitesse. Toutefois ce facteur structurel, même s'il est significatif, ne suffit pas pour expliquer une telle évolution.

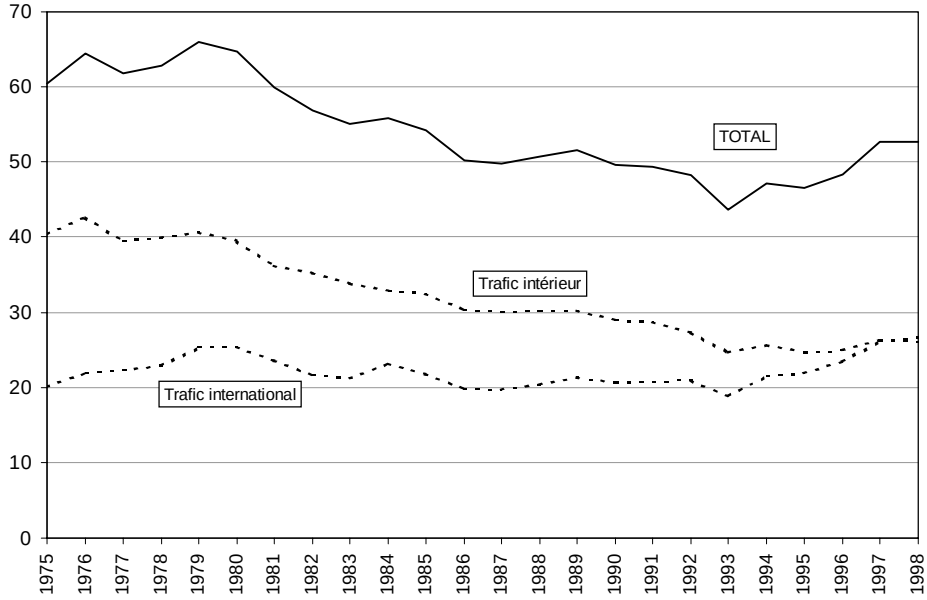
(33) Ces parts modales ont été établies sur la base de l'ensemble des trafics réalisé par les modes ferroviaire, routier, navigation intérieure et oléoduc (les parts modales n'étaient pas disponibles dans les séries utilisées pour les années 1971-1974). Par ailleurs, les derniers chiffres disponibles en matière de transport de marchandises (ministère des Transports, SES, décembre 1999) établissent qu'en France après la quasi stagnation du trafic ferroviaire en 1998 (0,4 %), celui-ci a reculé de 2 % en 1999 alors que dans le même temps le transport routier progressait de 4,2 % en (1998) et 5,2 % (1999).

Le second facteur est un facteur de compétitivité relative entre les modes. Cette compétitivité ne se résume pas seulement à une question de prix, elle concerne également les exigences en termes de services. La demande s'oriente en effet désormais davantage vers des produits industriels plus légers, incorporant plus de valeur ajoutée, et exigeant plus de vitesse et de souplesse, plus de fiabilité et de réactivité. Dans le cadre de l'organisation en flux tendu de l'industrie, les exigences en termes de délais, de cadences et de services personnalisés, se font plus pressantes. Face à ces évolutions, il est clair que la route qui offre un service quasi universel (un service en tous temps, en tous lieux, à tous moments, pour tous produits, vers toutes destinations) a mieux su s'adapter et dégager d'importants gains de productivité, même s'il faut reconnaître que cette adaptation, stimulée par la libéralisation du secteur au cours des années 1980, a pu se faire aussi au détriment de la sécurité et de la législation sociale. De son côté, l'offre ferroviaire, limitée par les inévitables ruptures de charge, n'a pas su s'adapter aussi vite en raison des rigidités de son organisation, mais aussi des contraintes techniques des différents réseaux nationaux renforcées par les enjeux industriels en amont de la filière, et plus généralement en raison des disparités des réseaux nationaux et des législations en vigueur.

Par ailleurs, sur certains axes, malgré tout limités, l'activité traditionnelle du fer se trouve aussi concurrencée par le mode fluvial (ou par le cabotage maritime dans certains pays). Cette concurrence peut être vive lorsque ce mode dispose d'une infrastructure adéquate. La part modale ferroviaire plus modeste en Allemagne qu'en France, s'explique ainsi en partie par le fait que le transport fluvial allemand, bénéficiant notamment avec le Rhin d'une infrastructure de grande qualité, peut offrir des services alternatifs au fer très compétitifs et ce d'autant plus que la tarification de l'accès à ce mode est quasi gratuite.

Pour conclure, il convient d'insister sur le fait que les évolutions observées s'inscrivent dans les tendances lourdes du système de transport qu'il est difficile d'inverser et que le climat social conflictuel permanent au sein de l'entreprise, qui constitue un réel handicap, en dégradant la fiabilité des services, rend difficile la reconquête de la clientèle. De ce fait, la reprise du trafic qu'on a pu observer ces deux dernières années doit être interprétée avec prudence.

Tableau 3 - Évolution du trafic fret ferroviaire
(en milliards de tonnes-kilomètres)



Source : SNCF

Elle reste très fragile, le trafic pouvant de nouveau se dégrader brutalement, et ce d'autant plus vite que la SNCF réalise une grande partie de son activité fret avec un petit nombre de clients. La situation est donc préoccupante car la poursuite des tendances observées sur la longue période conduit en effet, comme le démontrent de nombreux modèles de simulations, à une réduction significative des parts de marché du fret ferroviaire d'ici 2010-2020, fret ferroviaire qui se trouverait alors confiné à quelques axes lourds, aux traversées des zones sensibles et au franchissement d'obstacles naturels.

L'ensemble de ces évolutions contraste pourtant avec l'effort croissant de la collectivité pour ce mode de transport.

6.5.3. L'effort de la collectivité pour le secteur ferroviaire

En contrepartie des handicaps et des contraintes imposés à l'entreprise ferroviaire, et des missions de service public de transport collectif, le secteur ferroviaire bénéficie d'importantes contributions publiques, ceci n'étant

d'ailleurs pas le propre de la France. L'ensemble des aides dont bénéficie le secteur en France qui se chiffrait en intégrant les concours publics relatifs aux retraites à près de 49 milliards de francs en 1993 et qui approche aujourd'hui les 67 milliards de francs, représente des ordres de grandeur supérieurs aux recettes commerciales. Ces aides massives ont suscité dans certains pays de l'Union européenne de nombreux débats dans l'opinion publique tant sur le niveau de ces aides au regard de la contrepartie qui les justifie que sur la manière dont elles étaient accordées. Cet élément de débat constitue sans doute l'un des principaux enjeux des réformes engagées en Europe comme en France, qui vise, à travers la séparation de l'infrastructure de l'exploitation et le processus de régionalisation, à clarifier les transferts financiers entre les différents acteurs et responsabiliser les donneurs d'ordres.

La mise à plat de ces aides représente un exercice difficile du fait de la complexité des dispositifs mis en place. Comme le montre le tableau suivant sur le cas français, ces aides, dont certaines sont la contrepartie directe d'un service, renvoient à des justifications très diverses selon les lignes, ce qui rend la simple agrégation de ces chiffres discutable.

Il faut en effet distinguer trois types d'aides : celles liées à l'infrastructure, celles liées aux services de transport et enfin celles relatives au système des retraites des cheminots.

Pour ce qui concerne les infrastructures, la justification de ces aides repose sur le fait que les infrastructures sont des biens publics dont le maintien en état, la modernisation et le développement s'inscrivent dans le cadre plus global de la politique des transports. À ce titre, la collectivité apporte une contribution au gestionnaire d'infrastructure dont le montant est censé prendre en charge les dépenses non couvertes par une tarification au coût marginal et dans l'objectif de maintenir une politique d'infrastructure cohérente. Toutefois, l'insuffisance de ces contributions, qui a conduit l'entreprise ferroviaire à s'endetter massivement pour financer ses investissements, se traduit aujourd'hui par une dette très importante dont le coût global n'apparaît pas encore totalement dans les chiffres de ce tableau, même si les dotations de capital versées à RFF ces trois dernières années donnent une idée de l'effort que la collectivité doit consentir pour stabiliser la dette du secteur.

Tableau 4 - Concours des pouvoirs publics au secteur ferroviaire
(millions de francs)

	1993 (2)	**1997** (3)	**1998** (3)	**1999** (3)
A SNCF				
Contribution aux charges d'infrastructure et au désendettement (part versée au service annexe de la dette pour la SNCF)	3 323	4 442	4 500	4 500
Contributions à l'exploitation des services d'intérêt régional	3 930	5 100	5 200	5 700
↑Tarifs sociaux réseau principal (État)	2 972	1 932	1 930	1 930
↑Compensations pour réductions tarifaires réseau principal (collectivités locales)	66	102	150*	150*
↑Réductions tarifaires banlieue parisienne (État)	3 502	140	140	140
↑Compensations pour réductions tarifaires Ile-de-France (collectivités locales)		3 824	3 900*	3 900*
↑Indemnité compensatrice Ile-de-France (État)	950	796	846	771
↑Moyens d'équilibre du compte Ile-de-France (collectivités locales)	408	1 457	1 500*	1 600*
Réductions tarifaires militaires	*Avec tarifs sociaux*	1 596	1545	1416
Réduction de tarifs presse (Premier ministre)	165	126		
Autres contributions	57	148	150*	200*
Subventions d'investissements (y.c. FITTVN)		2 254*	3 361*	2 563*
TOTAL A	**15 373**	**21 917**	**23 222**	**22 470**
B RFF	(4)	(1)	(1)	(1)
Charge d'infrastructure	11 397	11 800	11 800	10 800
Dotation en capital	950	8 000	10 000	12 500
Subventions d'investissements	3 380	2 500	2 100	2 600
TOTAL B	**15 727**	**22 300**	**23 900**	**25 900**
TOTAL A + B	**31 100**	**44 217**	**47 122**	**48 370**

(1) Chiffre RFF, Rapport d'activité pour les années 1997 à 1998
(2) D'après Commissariat général du Plan, « Transports : le prix d'une stratégie », tome 2 (« L'avenir des entreprises publiques ») pour l'ensemble de l'année 1993
(3) D'après rapport P. Marini, Sénat, 1998-1999
(4) Ces chiffres ont été affectés sur la base du périmètre actuel de RFF
(*) Source SNCF

L'exploitant ferroviaire reçoit par ailleurs des subventions qui sont la contrepartie d'un service généralement défini en relation avec une autorité organisatrice des transports. C'est le cas, par exemple, des services régionaux de voyageurs en Île-de-France dont la couverture des coûts, compte tenu de ce qui est demandé aux usagers et aux entreprises, est assurée par une subvention d'équilibre versée par l'État et les collectivités territoriales. À ces subventions d'équilibre, s'ajoutent des compensations liées aux diverses tarifications sociales. Notons que le transporteur maintient encore de fait certains services

dans le domaine des voyageurs (desserte rurale dans des zones peu denses et quelques axes interurbains) ou du fret (wagon isolé) qui sont structurellement déficitaires sans pour autant obtenir de moyens supplémentaires en compensation.

Enfin, le dernier type d'aides concerne le système des retraites du secteur ferroviaire, qui prévoit un départ avancé à la retraite ainsi qu'un mode spécifique du calcul des retraites plus avantageux que le régime général.

C CAISSES DE RETRAITE	(1)	(2)	(3)	(2)
Charges de retraites	13 118	13 931	13 749	14 100
Compensations entre régimes de retraites	426		90	
Compensation généralisée et surcompensation entre régimes spéciaux de retraite	4 407	4 745	4 431	4 700
TOTAL C	**17 951**	**18 676**	**18 270**	**18 800**

(1) D'après Commissariat général du Plan, « Transports : le prix d'une stratégie », tome 2 (« L'avenir des entreprises publiques ») pour l'ensemble de l'année 1993
(3) D'après le rapport Charpin sur les retraites 1999 - SNCF
(2) D'après rapport P. Marini, Sénat, 1998-1999

Compte tenu de ces dispositions particulières héritées du passé, l'entreprise verse une cotisation supérieure à celle du régime général, mais qui reste insuffisante pour couvrir le coût du système. Le déséquilibre de ce régime spécial, dû en partie à la très forte diminution des effectifs dans ce secteur depuis la fin de la seconde guerre mondiale, est compensé dans une faible mesure par un système de compensation avec le régime général et par une surcompensation entre régimes spéciaux (4,5 milliards en 1998). La plus grosse part (14 milliards) est prise en charge par le budget de l'État.

6.6. Le domaine de pertinence du secteur ferroviaire

La refonte de l'organisation industrielle du secteur ne remet pas en cause la pertinence de l'offre ferroviaire, mais oblige à mieux préciser les domaines dans lesquels le transport ferroviaire peut se développer avec ou sans subventions des domaines dans lesquels il paraît déraisonnable de le développer. Dans des conditions normales de compétitivité par rapport aux offres alternatives de transport, le fer reste une réponse adaptée pour le fret longue distance, les lignes voyageurs entre certaines grandes métropoles (au-delà d'une certaine distance, la pertinence d'une desserte ferroviaire à grande vitesse est limitée par la concurrence du mode aérien), pour la fourniture de services locaux et régionaux

dont certains peuvent nécessiter l'intervention légitime des pouvoirs publics, ainsi que pour des services de « route roulante ou ferroutage » (transports de camions) dans des cas se limitant aux franchissements d'obstacles naturels (comme Eurotunnel) ou de zones sensibles. L'intégration européenne, comme l'émergence d'autorités régionales en matière de transport, loin d'être des handicaps supplémentaires, viennent élargir cet espace de pertinence.

6.6.1. L'espace européen, un espace pertinent pour le ferroviaire

La réalisation du marché européen accélère le processus d'intégration des systèmes de transport qui progressivement s'organisent sur un espace plus large que les espaces nationaux. Ce périmètre, qui ne pourra que s'agrandir encore avec l'élargissement de l'Union vers l'Europe centrale et orientale, est particulièrement approprié aux liaisons à grande vitesse entre grandes métropoles et au fret sur la longue distance. Par ailleurs, l'intégration européenne des systèmes de transports qui représente un enjeu considérable pour l'efficacité de l'activité économique de l'Union, suppose une harmonisation des règles techniques et organisationnelles, économiques et institutionnelles d'autant plus difficile à réaliser que le secteur des transports restait encore jusqu'à récemment un des secteurs de l'activité économique les plus contrôlés par les États. Après de longues négociations, des avancées significatives ont été obtenues. Toutefois, le système ferroviaire ne s'adapte pas au même rythme que ses principaux concurrents alors même que l'extension des marchés, en favorisant les transports de masse sur des longues distances, représente une opportunité, notamment pour le fret.

Aujourd'hui, le développement d'un réseau ferroviaire européen, malgré les efforts importants réalisés par les entreprises ferroviaires européennes, se heurte à des résistances importantes, les réseaux restant encore trop marqués par leur cloisonnement national. Ce cloisonnement concerne tout aussi bien la morphologie des réseaux, le choix des matériels et des techniques, que le comportement et l'organisation des entreprises. Même si les transporteurs ferroviaires ont développé des produits internationaux (aussi bien pour le transport de marchandises avec récemment, par exemple, la mise en place des corridors fret que pour le transport de voyageurs avec notamment Thalys, Eurostar, les GEIE [34] SNCF-RENFE [35] et SNCF-FS [36]), les réalisations restent encore très largement insuffisantes. Pour le fret, l'approfondissement de

(34) Groupement européen d'intérêt économique.
(35) Chemins de fer espagnols.
(36) Chemins de fer italiens.

l'interopérabilité du réseau, l'amélioration des temps de passage aux frontières, la maîtrise de la performance de bout en bout sur les sillons internationaux, ensemble qui a déjà fait l'objet d'amélioration significative ces dernières années, constitue un enjeu majeur pour le développement du fret international alors que ce dernier, segment porteur de l'activité fret représente, par exemple pour la SNCF, la moitié du volume du fret transporté si l'on intègre le trafic portuaire.

Toutefois, ces évolutions sont encore insuffisantes pour répondre aux attentes des différents acteurs économiques. Il existe une convergence d'intérêts pour sortir de la juxtaposition de réseaux nationaux dans laquelle le transport ferroviaire reste encore fortement structuré. Il y va de l'intérêt de la collectivité européenne qui a besoin d'un système de transport efficace et interopérable à son échelle, de l'intérêt des industriels dont les marchés ne sont plus nationaux, et de l'intérêt même des compagnies ferroviaires qui trouveront à plus long terme dans ce marché, avec l'allongement des distances et la massification des flux, des opportunités de développement.

6.6.2. Des services régionaux à inventer : un défi pour le ferroviaire

Le développement économique associé au développement urbain a conduit à modifier très sensiblement les comportements en matière de mobilité. Le trafic urbain en forte progression dans l'ensemble des agglomérations s'est déplacé sur la périphérie, les distances de déplacements s'allongent, et les motifs des déplacements se diversifient de plus en plus, la part des migrations alternantes « domicile-travail ou domicile-école » diminuant au profit des déplacements pour motifs personnels. Par ailleurs, la régionalisation des bassins d'emploi, le fonctionnement en réseau des pôles urbains, et la déconcentration des zones d'activités vers l'extérieur des centres-ville au voisinage des grands axes, en renforçant la croissance des déplacements dans le péri-urbain sont autant de défis pour le transport collectif classique peu adapté aux demandes que ces évolutions impliquent. Toutefois, les exigences accrues en matière d'efficacité, de cadre de vie et d'environnement, offrent des opportunités de développement aux transports ferroviaires locaux si ceux-ci savent sortir d'une logique de services standardisés, en innovant et adaptant leur offre, pour proposer des services plus souples, plus diversifiés et multimodaux. La nécessité, pour les grandes agglomérations de disposer de tels services à haute valeur ajoutée (optimisation des horaires et des correspondances, information et tarification intégrée pour l'ensemble d'un déplacement) à l'interface des différents systèmes de transports locaux, poussera sans doute les autorités organisatrices

de transport à retenir comme prestataire de services des entreprises capables de produire une offre intégrée.

Ces mutations ne feront que renforcer le rôle des collectivités locales dans l'organisation et le financement du secteur. Un tel mouvement de régionalisation des politiques locales de transport est déjà clairement repérable dans toute l'Europe aujourd'hui et manifeste en France dans le cadre de l'expérimentation de la régionalisation de transports régionaux de voyageurs. Toutefois, si les trafics en France se sont accrus dans le cadre de cette réforme et si les deux partenaires, élus régionaux et SNCF, s'accordent pour considérer ce début d'expérimentation comme prometteur, il est encore trop tôt pour en faire le bilan et notamment pour savoir si les augmentations de trafics observées seront durables et à la hauteur des efforts consentis par les régions. Il est toutefois certain que si la maîtrise des coûts et l'amélioration de la qualité des prestations n'étaient pas à la hauteur des espérances des autorités organisatrices de transport que vont devenir les régions, il apparaîtrait une forte pression pour que puisse jouer la concurrence dans ce type de service. Cette concurrence pourrait s'exercer par le biais des procédures d'appels d'offres permettant, dans le cadre de contrats de délégation de services publics, l'attribution, limitée dans le temps, de l'exploitation des services, comme cela est pratiqué depuis longtemps dans les transports collectifs urbains des principales agglomérations françaises (hors agglomération parisienne).

6.6.3. La concurrence intra-modale peut étendre le champ de pertinence du chemin de fer

Comme dans les autres secteurs de réseaux, la réflexion économique a conduit à préciser pourquoi les caractéristiques de monopole naturel pouvaient en grande partie être isolées dans l'infrastructure et qu'elles ne concernaient donc pas, ou moins, les services de transport eux-mêmes. Dès lors, il y avait un intérêt économique à ouvrir l'accès du réseau à la concurrence, si techniquement cette perspective était possible.

C'est d'ailleurs principalement en raison de ces contraintes techniques que l'intérêt de la concurrence entre les opérateurs ferroviaires (concurrence intra-modale) a pu être contesté. La pression de la concurrence exercée par les modes concurrents routiers et aériens (concurrence intermodale) s'exerçant sur ce secteur depuis longtemps déjà, on a pu redouter qu'une pression supplémentaire fragilise le secteur convalescent plus qu'elle ne le stimule. En fait, cette vision est assez réductrice. D'une part, un monopole ferroviaire qui n'est pas stimulé par une concurrence sur son propre métier peut très bien abandonner à la

concurrence aérienne ou routière des pans entiers d'activité. En l'absence de concurrence, et sachant que l'État apporte au monopole, sous une forme ou sous une autre, des subventions d'équilibre, l'opérateur peut être détourné du souci d'efficacité. D'autre part, il n'est pas certain non plus que certaines lignes déclarées aujourd'hui non rentables par un opérateur donné, même si celui-ci est efficace, ne le deviennent pas avec d'autres opérateurs ferroviaires de taille plus modeste se positionnant sur des services plus spécialisés. C'est ainsi qu'on trouve dans le paysage de fret ferroviaire américain à la fois des grandes sociétés capables de traiter des transports de masse et une multitude de sociétés, économiquement viables, opérant de manière plus diffuse sur les réseaux secondaires dans une logique de rabattement.

L'existence de la concurrence intermodale ne diminue donc en rien l'intérêt d'ouvrir le réseau à d'autres opérateurs ferroviaires, que ce soient des industriels réalisant eux-mêmes leur transport sur le réseau ou des prestataires de transport très spécialisés. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt non plus pour les pouvoirs publics, et particulièrement pour les collectivités locales, de mettre en concurrence différents opérateurs pour assurer des obligations de services publics en matière ferroviaire. Un tel système, obligeant les prestataires à fournir un service de meilleur qualité au meilleur coût, revient simplement à transposer le système de délégation de service public qui fonctionne déjà dans d'autres secteurs et notamment pour les transports collectifs urbains.

Ces évolutions, que l'on observe déjà dans la plupart des pays européens, remettent inéluctablement en cause l'organisation intégrée, monopolistique et nationale qui a structuré le secteur ferroviaire en Europe depuis la fin de la guerre.

7. La politique européenne au service de la nécessaire « revitalisation du chemin de fer »

Depuis près de dix ans, les différents gouvernements européens ont engagé, sous l'impulsion de la Commission européenne, des politiques de restructuration du secteur ferroviaire. Ces politiques, dont il faut souligner la très grande diversité, ont bouleversé, plus ou moins radicalement suivant les pays, l'organisation traditionnelle du secteur et bousculé les opérateurs en situation de monopole.

Il faut noter que ce processus de libéralisation est engagé dans un secteur en crise contrairement à d'autres services publics en réseaux qui pouvaient

s'appuyer sur des perspectives de développement. L'endettement des entreprises nationales atteignait au début des années 1990 des niveaux record et les parts de marché de ce mode de transport ne cessaient de se réduire. Fortement cloisonné sur les espaces nationaux et fortement dépendant des subventions publiques, le chemin de fer ne tirait pas suffisamment profit du processus d'intégration du marché européen, alors même que cet espace économique offre de sérieuses opportunités de développement.

7.1. Le processus de réforme du chemin de fer européen

La politique des transports bien qu'inscrite au programme de l'Union depuis les origines a eu du mal à se mettre en place, principalement en raison des difficultés qu'avaient les États membres pour faire converger leur politique des transports. La Commission a dès lors changé de stratégie et s'est appuyée sur la politique de la concurrence sur laquelle elle avait une plus grande maîtrise.

En adoptant la directive 91/440, le Conseil européen a marqué un réel tournant dans la politique européenne. D'une part, cette directive, reprenant des préconisations que la Communauté avait déjà formulées sans succès par le passé, oblige les États membres à renforcer le statut d'indépendance et l'autonomie de gestion des entreprises ferroviaires, tout en réduisant leur endettement et assainissant leur situation financière. D'autre part, cette même directive ouvre l'infrastructure ferroviaire à des tiers dans des cas limités (transports internationaux combinés ou regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires). Elle impose pour cela aux opérateurs intégrés une séparation au moins comptable entre les services ferroviaires et l'infrastructure, ainsi qu'un principe de redevance d'usage de l'infrastructure dont doit s'acquitter tout opérateur de transport utilisant l'infrastructure.

Même limitée, cette ouverture n'est pas simple à organiser. Comme le montrent les deux autres directives qui sont venues compléter ce dispositif (95/18 et 95/19), cette ouverture suppose en effet de traiter de très nombreux problèmes complexes qui vont de la définition et de l'obtention de licences, à la répartition des capacités ferroviaires en passant par la définition des principes de tarification de l'usage de l'infrastructure.

La difficulté que représente la mise en œuvre concrète de cette directive, n'est d'ailleurs pas spécifique à la France. On peut remarquer, que huit ans après le vote de cette directive, l'ouverture du secteur, bien réelle dans les textes, ne s'est pas traduite dans les faits, l'arrivée de nouveaux entrants restant très limitée voire inexistante.

Dès 1995, la Commission constatant le caractère marginal des changements survenus dans le secteur suite aux directives (91/440 ; 95/18 ; 95/19) a proposé dans le cadre d'un livre blanc, d'élargir le droit d'accès au réseau et de libéraliser totalement ce secteur. Les propositions faites dans le cadre du « paquet infrastructures » [37] visent à traiter de manière beaucoup plus précise les éléments qui sont jugés faire obstacle à l'arrivée de nouveaux entrants sur le réseau. Le projet de modification de la directive 91/440 cherche notamment [38] à renforcer l'autonomie de gestion des gestionnaires des infrastructures vis-à-vis des opérateurs historiques, et à faire en sorte notamment que l'instance chargée de la mise en œuvre des droits d'accès (répartition des capacités, fixation des règles de tarification, établissement des horaires, définition des règles de sécurité) ne soit pas, par ailleurs, un fournisseur de services de transport ferroviaire. Le projet de modification de la directive 95/18, cherche à faciliter l'ouverture du marché, en permettant la délivrance de licences à toutes les entreprises ferroviaires établies dans l'Union européenne, y compris celles assurant des services de transport régional. Quant au projet de directive visant à remplacer la directive 95/19, il aborde des domaines plus techniques comme la répartition des capacités ferroviaires, ou la tarification de l'usage des infrastructures. Ce texte détaillé traduit la complexité des problèmes à résoudre et les difficultés d'harmonisation entre les différents pays.

Cet ensemble de modifications prépare une ouverture beaucoup plus importante du secteur. Consulté sur les propositions de directives, le Parlement européen n'a pas remis en cause la politique de la Commission et s'est déclaré, au contraire, majoritairement en faveur de l'ouverture du marché ferroviaire. Fort de ce soutien et d'un consensus de la plupart des pays pour avancer sur ce dossier, les présidences successives ont cherché à obtenir un accord politique pour une ouverture plus importante du réseau estimant que des décisions devaient être rapidement prises pour garantir des conditions d'une concurrence équitable entre toutes les entreprises ferroviaires. Les diverses propositions et particulièrement celle visant à élargir les conditions d'accès à l'infrastructure ferroviaire en modifiant l'article 10 de la directive 91/440 se sont heurtées à

(37) Ensemble des trois documents visant à modifier les directives ferroviaires actuelles.

(38) Ce projet de directive propose également pour les pays qui ont retenu la seule séparation comptable (solution minimale imposée par la directive 91/440) de renforcer cette séparation comptable en intégrant les bilans des deux activités (infrastructures et exploitation). Ce projet va également plus loin en souhaitant que les entreprises ferroviaires présentent des comptes séparés pour les services de voyageurs et de fret. Il prévoit également que la mise en œuvre des règles de sécurité soit confiée à un organisme indépendant des entreprises ferroviaires.

l'opposition vive de quelques pays, dont notamment celle de la France, qui critiquaient les propositions de modifications des directives ferroviaires et surtout la volonté de la Commission d'imposer une libéralisation du secteur. Toutefois, certaines de ces propositions ont pu trouver très récemment un écho favorable auprès de l'ensemble des délégations, notamment pour le transport international de marchandises. Sur ce dernier point, on se dirige progressivement vers la mise en œuvre d'un réseau trans-européen de fret international ouvert à l'ensemble des entreprises ferroviaires.

Cette ouverture partielle qui constitue un pas important dans la réalisation d'un réseau intégré européen de transport ferroviaire et qui représente un signal fort envoyé par les pouvoirs publics en faveur du fret ferroviaire n'est qu'un début, de nombreux dossiers restant à résoudre.

Le premier dossier concerne les règles de tarification et d'allocation des sillons. Les débats autour de l'harmonisation de ces règles se focalisent notamment sur le principe de la tarification au coût marginal et la question de la couverture des coûts, et plus particulièrement sur l'indépendance de l'organisme en charge de ces fonctions essentielles.

Le deuxième dossier concerne le réseau d'infrastructure européen et notamment le renforcement de l'interopérabilité du réseau (les aspects sont tout aussi bien réglementaires, techniques, qu'économiques). Les autorités européennes devront poursuivre leur effort en concertation avec les États membres, les gestionnaires d'infrastructures et les opérateurs, pour définir la consistance de ce réseau et le niveau de sécurité, pour repérer les principaux lieux de congestion qui pénalisent le développement du trafic et éventuellement dégager les moyens financiers nécessaires pour assurer le développement du réseau.

Enfin, le troisième dossier concerne le renforcement de la coopération et de la concertation à l'échelle européenne sur les questions ferroviaires. Il semble important de pouvoir disposer dans cette vaste réforme d'une structure pour évaluer les coopérations entre les entreprises ferroviaires et faire des recommandations pour améliorer la qualité des services ferroviaires, l'interopérabilité du réseau, ainsi que l'efficacité de la réglementation.

7.2. Un cadre prospectif d'évolution du secteur

Les systèmes institutionnels, les modes d'organisation qui se mettent en place dans chacun des pays sont encore loin d'être stabilisés. Ceci conduit à bien différencier les questions relatives à une situation transitoire et particulière de

celles, plus générales, qui concernent l'organisation future du secteur sur laquelle il n'y a pas de certitude. Toutefois, un certain nombre de tendances lourdes peuvent être dégagées.

7.2.1. Vers la séparation des activités fret et voyageurs

La question de la séparation les activités fret des activités voyageurs au sein des transporteurs a déjà fait l'objet de nombreux débats. La question est finalement la suivante : peut-on compenser la perte des gains d'échelle obtenus en maintenant ces deux activités dans une même structure (notamment en utilisant un matériel polyvalent) grâce aux gains obtenus en optimisant de manière plus satisfaisante la gestion des deux activités lorsqu'elles sont séparées ? La séparation peut être totale - chaque activité dispose de son propre matériel -, mais elle peut aussi ne concerner que les activités commerciales et les services de traction.

D'une part, cette séparation semble nécessaire pour que le fret puisse avoir toutes les chances de se développer, alors que jusqu'à maintenant, les entreprises ont toujours établi, par principe, la priorité du transport voyageurs sur le transport de marchandises. Cette priorité se manifestait aussi bien dans les décisions prises en matière d'affectation des sillons que dans celles concernant l'exploitation du réseau. Pour inverser cette tendance, il est indispensable que les services de fret ferroviaires disposent de moyens propres en personnel comme en matériel pour garantir un minimum de fiabilité aux services et qu'ils puissent définir et défendre leur politique de développement sur l'ensemble du service avec beaucoup plus d'autonomie qu'aujourd'hui en obtenant notamment directement du gestionnaire d'attribution des sillons, sur des critères clairement définis, les sillons dont cette activité a besoin. De plus, il ne semble pas nécessaire d'imposer au trafic de marchandises les mêmes protocoles et les mêmes normes que ceux qui sont appliqués pour le trafic de voyageurs. Par ailleurs, les transports de fret et de voyageurs sont des marchés profondément distincts qui font appel à des métiers très différents et il paraît difficile de dégager suffisamment de synergie entre ces deux activités pour justifier leur maintien dans une même structure. Ces derniers éléments semblent aujourd'hui bien établis et on peut constater que dans de nombreux pays, les autorités ont cherché, à l'occasion des diverses réformes, à isoler l'activité fret de l'activité voyageurs, cette séparation allant d'une distinction purement fonctionnelle, l'activité fret restant au sein de l'entreprise historique, à une externalisation complète par une filialisation voire une privatisation de l'activité.

D'autre part, le risque de subventions croisées entre l'activité voyageurs, plus particulièrement les transports de proximité, qui restera à l'avenir largement subventionné, et l'activité plus concurrentielle du secteur de marchandises va pousser les autorités publiques comme les autorités de la concurrence à séparer ces deux activités. Il est possible qu'une simple étanchéité comptable ne paraisse pas suffisante à terme entre les deux types d'activités, d'autant plus que les conventions d'allocation des coûts communs feront l'objet de nombreuses contestations.

7.2.2. Vers des infrastructures spécialisées pour le transport de fret

Les réseaux vont progressivement se spécialiser. C'est un mouvement qui est déjà perceptible et qui ira en s'accentuant au fil des années. Le réseau ferroviaire va se différencier, au moins en partie : un réseau trans-européen à priorité fret, un réseau à grande vitesse voyageurs entre les principales villes d'Europe ce qui est déjà le cas aujourd'hui, et des réseaux locaux dont l'autonomie va se renforcer de plus en plus sur la base d'une articulation beaucoup plus poussée qu'aujourd'hui avec les réseaux locaux de transports publics. Cette spécialisation des réseaux peut prendre plusieurs formes. Elle peut être totale ; l'infrastructure est alors dédiée à un type de trafic (cas type du TGV ou de certains corridors fret). Elle peut être partielle ; dans ce cas, la spécialisation se traduit par la réservation d'une capacité, ou de sillons spécifiques, à tel ou tel type d'activité, laissant par ailleurs au gestionnaire d'infrastructure la possibilité de gérer, à la marge, les capacités restantes. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour justifier une telle perspective.

Tout d'abord, les exigences en termes de qualité de service et les contraintes de gestion n'étant pas les mêmes sur ces différents réseaux, les transporteurs ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures chercheront à affecter plus significativement l'usage des réseaux. Mais, au-delà des seules considérations de gestion et d'exploitation, il existe aussi un intérêt économique à dédier une infrastructure au fret. Les exigences en termes de qualité d'infrastructures étant pour le fret nettement différentes à celles exigées pour le transport de voyageurs, une telle affectation permettrait de réduire le coût du transport de marchandises.

Ensuite, en raison de la multiplication des conflits d'usage de l'infrastructure, principalement entre le trafic fret et les services régionaux, qui seront de plus en plus difficiles à arbitrer, la spécialisation des réseaux apparaîtra à l'ensemble des acteurs comme une solution préférable, si le coût n'en est pas démesuré

pour diminuer les contentieux trop coûteux qui pénalisent les services eux-mêmes et le trafic ferroviaire dans son ensemble.

Toutefois, le système ferroviaire n'ayant pas les moyens d'investir massivement, malgré les efforts envisagés par les pouvoirs publics, la mixité des usages de l'infrastructure subsistera et les arbitrages en matière d'accès à l'infrastructure constitueront dans les années qui viennent une des tâches essentielles des institutions de régulation.

7.2.3. Les stratégies des acteurs dans l'espace concurrentiel européen

Vers une réorganisation de la structure industrielle du secteur

Jusqu'à maintenant les compagnies ferroviaires n'ont pas vraiment cherché à entrer sur le réseau de leurs voisins, les relations de celles-ci s'inscrivant plutôt dans un cadre de coopération. On a ainsi plutôt assisté à la création de filiales communes, ou à la mise en place d'offres internationales. C'est le cas pour les liaisons à travers le tunnel sous la Manche avec le TGV Eurostar, ou les liaisons entre la France et la Belgique avec le TGV Thalys par exemple. Mais à terme, on peut penser que ces filiales, ou ces services, ayant leur intérêt propre, pourront voir leur indépendance se renforcer. Cette indépendance ne sera d'ailleurs pas sans conséquence en matière d'allocation des sillons puisque certains TGV internationaux, dans lesquels la SNCF est partie prenante avec d'autres partenaires, seront en concurrence pour utiliser certaines portions communes du réseau. Ces conflits d'intérêts pousseront les partenaires, impliqués dans ses activités, à clarifier la structure juridique de ces accords de gestion en les filialisant. Ensuite, si les conflits d'usage du réseau à grande vitesse venaient à se multiplier, il y aurait là un motif sérieux pour proposer la mise aux enchères de ces sillons, mise aux enchères qui, en l'état des textes actuels, n'est pas autorisée. Par ailleurs, un marché des droits d'accès s'instaurerait si la possibilité de revente de ces droits était envisagée.

Pour l'instant, les compagnies ferroviaires restent encore marquées par la structuration nationale des réseaux et les relations fortes qu'elles avaient avec les États. Le nouveau cadre européen va sans doute favoriser la création de vastes regroupements internationaux, alliances, fusions et acquisitions. Les petits réseaux locaux vont progressivement s'agréger ou s'associer. Le cadre coopératif et de non-agression dans lequel les compagnies retranchées sur leur domaine réservé se trouvaient jusqu'à maintenant ne durera pas. On assistera plutôt à l'émergence de quelques très grands opérateurs de transports

ferroviaires issus des anciens monopoles. Ces opérateurs tenteront sans doute d'intensifier leurs relations avec d'autres acteurs économiques en aval ou en amont de la chaîne de transport pour valoriser la fonction de traction ferroviaire dans un service de transport plus complet.

Toutefois, il convient également d'insister sur le fait que le déclin actuel du transport ferroviaire tient, en partie, aux qualités insuffisantes des prestations de transport notamment en ce qui concerne les délais d'acheminement, insuffisances qui doivent être traitées pour elles-mêmes. Il est donc impératif, pour le développement du secteur que la fonction de traction et de circulation ne soit pas négligée dans les stratégies de diversification ou d'intégration menées par les opérateurs ferroviaires, les compétences de commissionnaire de transport n'ayant d'utilité que si la circulation des trains offre les prestations attendues.

Les nouveaux entrants dans le secteur

Quels seront les nouveaux entrants ? On peut être sceptique à moyen terme quant à l'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaires sur le réseau, le coût d'entrée restant relativement élevé et l'intérêt limité, sauf peut-être sur des niches particulières (certes quelques opérateurs comme la *Deutsche Post* et *BASF* ont franchi le pas). La concurrence intramodale risque alors d'être limitée. Il semble même, en observant la stratégie des opérateurs en place aujourd'hui dans le domaine du fret, qu'on se dirige plutôt vers une forte concentration du secteur.

C'est au regard de ces stratégies qu'il faut comprendre la notion de candidat autorisé proposée sans grand succès auprès des pays européens par la Commission mais soutenue notamment par la Suède : le droit d'accès aux infrastructures ferroviaires est réservé actuellement aux entreprises ferroviaires qui sont les seules à pouvoir exploiter les services ferroviaires. Avec la notion de « candidats autorisés », [39] la Commission souhaite intensifier la concurrence en permettant à d'autres agents économiques d'intervenir dans le secteur. Ces

(39) On entend par « candidats autorisés » : « Toute personne physique ou morale ayant des raisons commerciales ou de services publics d'acquérir des capacités d'infrastructure pour l'exploitation d'un service ferroviaire, qui remplit les conditions requises pour pouvoir demander cette réservation de capacités et qui souhaite réserver des capacités de l'infrastructure ferroviaire considérée ; cette définition comprend notamment les entreprises ferroviaires titulaires d'une licence. », Conseil de l'Union européenne, dossier inter-institutionnel : 98/0267 (SYN).

candidats qui pourraient être des collectivités locales, des autorités portuaires, des intégrateurs de transport intéressés à contrôler l'ensemble d'un service plurimodal, les industriels, voire les acteurs financiers, pourraient ainsi réserver des sillons. Ces candidats autorisés se trouveraient alors dans une situation beaucoup plus favorable pour négocier l'exploitation du sillon avec un des opérateurs ferroviaires disponibles. Si de telles pratiques se développaient, de fortes pressions concurrentielles s'exerceraient sur les entreprises ferroviaires en place. Celles-ci peuvent en particulier redouter que leur activité ne se trouve réduite à la seule traction, partie la moins rémunératrice de la prestation de transport, mais en contrepartie, les acteurs économiques concernés, c'est particulièrement vrai pour le fret, seraient fortement incités à utiliser effectivement le mode ferroviaire alors qu'ils s'en détournent aujourd'hui.

7.2.4. Vers une compétition des réseaux

Il est clair que l'on se dirige en Europe, indépendamment de la performance des transporteurs ferroviaires, vers une compétition des réseaux pour les grands trafics nord-sud et est-ouest. On commence d'ailleurs à percevoir ce phénomène sur certains trafics internationaux que la SNCF a perdus au profit d'itinéraires alternatifs suite à la dégradation de son offre. L'offre d'itinéraires alternatifs pour les grands flux se renforcera à l'avenir. Or, cette compétition comporte plusieurs enjeux en matière de développement régional et d'aménagement du territoire :

- profiter de l'effet de masse sur du trafic international pour contribuer au financement d'un réseau ayant un intérêt pour du trafic plus national ;

- développer ou créer des implantations industrielles, et surtout favoriser les ports qui sont autant d'interfaces sur lesquelles il y aura des possibilités de greffer des activités logistiques très rémunératrices.

7.2.5. Vers de nouveaux mécanismes économiques d'attribution des sillons ?

Dans un premier temps, la régulation des arbitrages liés à l'allocation des sillons (notamment ceux concernant les priorités entre le transport régional de voyageurs et le trafic de fret), passera vraisemblablement par des règles et des priorités ainsi que par la modulation de la tarification du réseau qui seront mises sous le contrôle des instances de régulation et qui évolueront sans doute au cours du temps sous la pression des différents acteurs.

Toutefois, même si l'idée d'introduire d'autres mécanismes économiques dans l'allocation des sillons, et donc de créer des marchés de sillons ne fait pas encore l'objet de réflexions très approfondies et n'apparaît pas dans les négociations actuelles, il n'en demeure pas moins que la question risque de se poser aux autorités de régulation tôt ou tard, sous une forme ou sous une autre, dès lors que l'on autorisera des acteurs économiques à réserver des sillons.

Aujourd'hui, l'idée que l'allocation des sillons puisse faire l'objet de négociations économiques interroge les pouvoirs publics car elle renvoie à l'idée que l'on se fait des capacités à payer des différents acteurs. Or, dans le système actuel, on ne connaît pas précisément ces valeurs. On peut estimer toutefois que la capacité à payer pour obtenir un sillon, si par ailleurs la fiabilité du service est garantie, peut être très élevée. De telles confrontations permettraient de révéler la valeur des sillons pour les activités de fret et de voyageurs et d'éviter que ceux-ci soient affectés à des usages dont l'intérêt pour la collectivité n'est pas suffisant.

Par ailleurs, le prix sur ces marchés constituerait des incitations fortes pour l'investissement et permettrait de dégager des capacités de financement en attirant des capitaux dans le secteur.

Toutefois, comme dans d'autres secteurs, la mise en place de tels mécanismes économiques et leur bon fonctionnement constitueraient une tache délicate pour le régulateur. De nombreuses questions politiques se poseront, notamment celle de l'attribution initiale de ces droits qui représentent un transfert de valeur très important.

8. Conséquences pour la France

En France, les gouvernements successifs ont abordé prudemment les réformes, soucieux d'éviter les tensions sociales très coûteuses pour l'entreprise et pour la collectivité, et cherchant une solution au traitement d'une dette qu'ils ne souhaitaient pas prendre en charge alors qu'elle prenait des proportions inquiétantes.

8.1. Une réforme appelée à évoluer

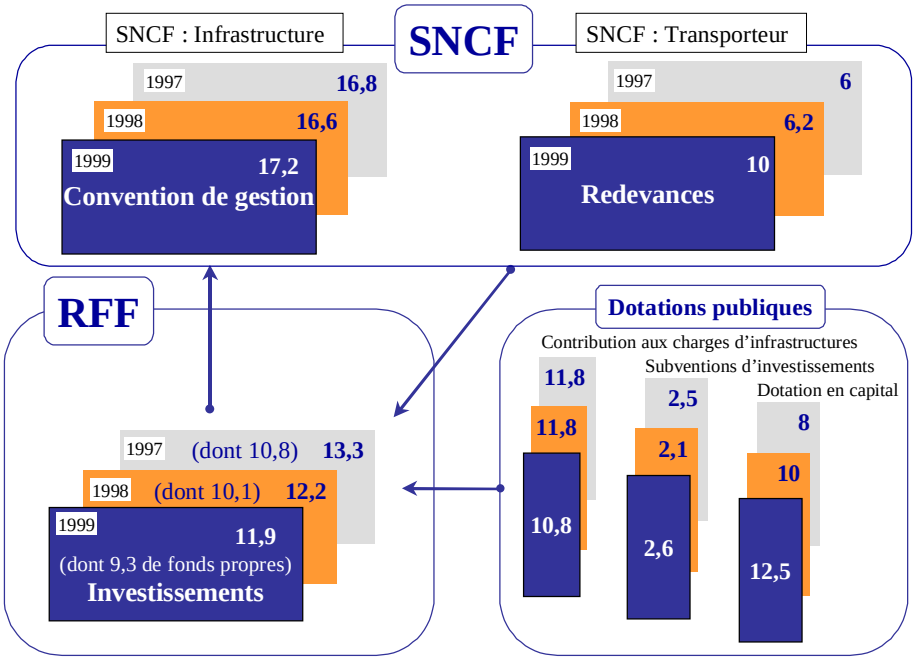
Même si la France a transposé les trois directives communautaires par un décret signé en décembre 1998, la réforme remonte aux décisions prises par les pouvoirs publics au cours de l'année 1996.

Suite aux grèves massives de 1995, les pouvoirs publics ont, après un large débat national, enclenché la réforme autour de deux axes principaux. Le premier institué dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) cherche à impliquer directement les autorités régionales dans la définition et le financement du transport de voyageurs régionaux. Dans ce processus, - qui, pour l'instant, reste encore expérimental mais qui devrait assez vite se généraliser d'ici quelques années -, les régions deviennent des autorités organisatrices du transport et reçoivent de l'État une aide financière qui était auparavant versée à la SNCF. Le second vise à assainir la situation financière du secteur. Le nouvel établissement public, RFF (Réseau ferré de France) créé en 1997 devient propriétaire et gestionnaire des infrastructures et se trouve chargé de gérer la quasi-totalité de la dette du système ferroviaire liée à l'infrastructure (134 milliards de francs en 1997). En retenant une séparation institutionnelle que n'exigeait pas la directive, la France enclenche un processus de désintégration verticale du secteur dans l'objectif de clarifier les responsabilités entre l'État et la SNCF, notamment dans le domaine des infrastructures, et d'assainir durablement l'état financier du secteur ferroviaire au bord de l'asphyxie. Toutefois, cette séparation institutionnelle ne modifie pas la structure industrielle du secteur qui reste encore intégrée puisque la SNCF, prestataire obligé de RFF de par la loi, gère et entretient le réseau pour le compte de RFF. Du reste, l'État français a créé en 1999 le Conseil supérieur du service public ferroviaire dont un des objectifs est de préserver la cohérence d'ensemble du secteur sans revenir pour autant sur la séparation institutionnelle décidée par le Gouvernement précédent.

Comme le montre le graphique qui suit, cette réforme a conduit à élaborer un mécanisme complexe de transferts financiers entre les deux EPIC, la SNCF payant un péage (6,2 milliards de francs en 1998) pour l'usage de l'infrastructure, RFF rétribuant la SNCF pour l'entretien et la gestion du réseau (16,6 milliards de francs en 1998).

La fixation des montants de ces transferts n'obéit pas encore vraiment à une logique économique. Dès l'origine, le montant des péages a été fixé par les pouvoirs publics à un niveau initial bas pour tenir compte de la capacité contributive de la SNCF. Toutefois, la nécessité économique d'une augmentation des péages s'impose progressivement, ceux-ci passant de 6,2 à 10 milliards en 1999. Même si la récente augmentation des péages n'est pas sans lien avec le risque de requalification de la dette de RFF comme dette publique, elle conduit incontestablement à un niveau de rémunération plus satisfaisant d'un point de vue économique en rapprochant les péages de la structure des coûts de l'infrastructure.

La stabilisation de la dette, qui n'était toujours pas acquise en 1998, semble maintenant pouvoir être envisagée, l'État ayant accepté un effort supplémentaire via des dotations en capital fixées pour trois années (1999 à 2001) à hauteur de 37 milliards de francs. Notons également que fin 1998, la dette totale du secteur s'élevait à près de 260 GF (dont 153 pour RFF, 47 pour la SNCF et 55 dans le service annexe de la dette).



Source : d'après le rapport d'activité 1998 de RFF [40]

(40) Ce tableau synthétise une réalité plus complexe qu'il n'apparaît.

- *Le montant total des redevances se décline en différentes catégories comprenant le péage (redevances d'infrastructures) proprement dit, les chantiers de transport combiné, les triages, le stationnement prolongé des trains et, depuis 1999, une redevance relative à l'énergie de traction électrique.*

Malgré tout, et c'est le cœur de la réforme, la présence de RFF et des régions qui s'imposent à la SNCF comme des partenaires obligés, conduit à clarifier les rôles des différents acteurs et vient enrichir la relation bilatérale que l'État entretenait avec l'entreprise.

Il est probable que l'actuelle organisation évolue sous l'effet de deux contraintes.

La première liée au caractère encore inachevé de la réforme actuelle nécessitera de clarifier davantage les relations entre RFF et la SNCF. Il reste à mettre en place des outils plus incitatifs et à renforcer la capacité d'expertise du gestionnaire d'infrastructures, notamment sur les dépenses de régénération (part importante des dépenses d'investissement de RFF). Les coûts engagés par la SNCF, donnant lieu à une facturation à RFF, devraient être clairement identifiés et évoluer dans le cadre d'un engagement de productivité et de qualité de manière à ce que, à terme, le coût d'accès au réseau pour les exploitants diminue.

La seconde est liée à la préparation du chemin de fer de demain. La puissance publique doit s'apprêter à organiser la concurrence sur son réseau et préparer son entreprise à s'intégrer dans le jeu concurrentiel.

8.2. Permettre à l'entreprise nationale de s'intégrer dans le jeu concurrentiel européen

8.2.1. Les enjeux en termes réels

Sur les lignes à grande vitesse, il n'y aura pas vraisemblablement de concurrence généralisée. Dans un premier temps, les nouveaux produits internationaux vont se développer sur la base de filiales avec d'autres partenaires. Le gestionnaire d'infrastructure aura tout au plus à gérer des

	1997	*1998*	*1999*
Redevances d'infrastructures	*5,908*	*6,105*	*9,568*
Redevances complémentaires	*0,100*	*0,103*	*0,106*
Redevances complémentaires d'électricité	---	---	*0,302*
Total	*6,008*	*6,208*	*9,976*

- *La convention de gestion a été scindée en deux en 1999 avec la conclusion d'une convention de gestion particulière au patrimoine d'un montant de charges de 712 millions de francs.*

demandes occasionnelles d'entrée sur le réseau. Mais, à terme, il n'est pas non plus totalement exclu que certains exploitants souhaitent un jour arriver à Paris.

Le transport péri et inter-urbain de voyageurs ferroviaires va devenir un élément important des politiques des régions dont les compétences d'autorité organisatrice vont être reconnues. Ceci représente un défi pour la SNCF, qui se trouve aujourd'hui, de par la loi, en charge de ces services. L'entreprise devra conforter ses positions en particulier lorsque les régions seront tentées d'obtenir de l'État la possibilité de choisir leur prestataire de transport ferroviaire parmi d'autres candidats expérimentés disposant d'une réelle capacité à intervenir sur ces marchés.

Le fret représente sans doute le seul segment de marché du ferroviaire pour lequel le concept de libre accès au réseau a un sens à moyen terme. Toutefois, cette perspective communément admise ne doit pas exclure un autre scénario, moins concurrentiel et tout aussi probable, dans lequel chacun des grands axes, connecté sur un point de concentration de trafic comme les ports par exemple, serait contrôlé par un opérateur international en situation de monopole.

8.2.2. La durée de la transition

La transition vers un système plus ouvert ne sera pas facile à gérer. Il s'agit maintenant de consolider la réforme, d'ores et déjà acquise, en continuant d'aller de l'avant à un rythme convenable.

La SNCF est sans doute imparfaitement préparée à ces changements profonds d'état d'esprit. L'idée de partager l'activité ferroviaire avec de nouveaux acteurs comme RFF, les collectivités locales et, plus encore, avec d'autres entreprises représente pour la SNCF un changement culturel qui nécessite une adaptation progressive des façons de penser et de faire des cheminots, adaptation qui est en cours comme le montre la deuxième étape de son projet industriel [41]. La priorité

(41) Dans son projet industriel, la SNCF fixe clairement l'ambition d'être en 2002 l'entreprise de service public de référence en France et en Europe. Une de ses six lignes d'action vise à conquérir de nouveaux marchés en France et en Europe, qui représente pour elle une chance nouvelle de développement. Cette conquête nécessite le renforcement de son groupe, afin d'apporter des solutions intermodales et logistiques plus complètes, aussi bien pour les voyageurs que pour le fret. Elle passe aussi par la coopération avec les autres réseaux européens pour améliorer la qualité du service international, l'interopérabilité et maîtriser les marchés. Une trame d'alliances est tissée, de plus en plus sous forme de sociétés communes : Eurostar, Thalys ou Artesia

aujourd'hui pour les pouvoirs publics est donc moins de réguler un marché que de faire évoluer les deux EPIC du secteur (RFF et la SNCF) en consolidant les évolutions en cours observées, notamment autour de l'expérimentation de la régionalisation des transports régionaux de voyageurs.

Mais le changement de rythme imposé par la Commission européenne, sous la pression d'une majorité d'États membres, ne laisse plus beaucoup de temps. Il y a un risque certain de voir l'entreprise se trouver dans un environnement de moins en moins favorable pour son développement. Le temps de ces changements est sans doute compté, ce qui interdit les hésitations.

8.2.3. L'avenir du fret ferroviaire : une activité autonome

Plusieurs raisons convergent pour recommander un renforcement de l'autonomisation du fret.

La première raison relève de considérations internes à l'entreprise. Déjà, par tradition et culture, c'est le cas dans toutes les compagnies de chemin de fer, le trafic voyageurs a souvent été jugé prioritaire sur le trafic de fret. Pour que cette activité puisse vraiment exister au sein de l'entreprise, il paraît nécessaire que des moyens matériels et humains lui soient clairement affectés comme elle a commencé à s'y engager avec la mise en place d'un pilotage par activité. Cette affectation, qui marquerait déjà un choix stratégique fort, ne sera toutefois vraiment crédible que si cette activité se trouve totalement séparée des autres activités de l'entreprise de manière à ce que l'ensemble des moyens mis à sa disposition le soit de manière irréversible et lui permette de maîtriser l'outil de production en le structurant fortement autour des fonctions commerciales et logistiques dont l'importance ira grandissante. Par ailleurs, la création d'une activité distincte pour le fret qui pourrait, de manière autonome, négocier directement avec le gestionnaire des sillons, ceux dont elle a besoin, conduira à externaliser les arbitrages en matière d'affectation des sillons entre les activités fret et voyageurs, arbitrages dont les principes pourraient ainsi être clairement discutés entre le régulateur et les pouvoirs publics comme le « paquet infrastructure » le prévoit.

La deuxième raison est liée aux exigences de transparence comptable qu'impose l'ouverture des réseaux. Même si, effectivement, des règles comptables claires peuvent suffire à établir le minimum de transparence nécessaire pour éviter les

---

pour les voyageurs, Cadefer ou Sideuropa pour les trafics sidérurgiques avec l'Espagne ou l'Italie, Scaldirail avec la SNCB.

pratiques de subventions croisées, il est clair qu'une séparation plus nette de ces deux activités simplifierait la tâche du régulateur et minimiserait le nombre des contentieux.

La troisième raison relève de considérations en matière de stratégie industrielle. Il paraît en effet décisif pour l'activité fret que l'entreprise française puisse se positionner durablement dans la restructuration de l'activité fret internationale qui se dessine aujourd'hui en Europe autour des grands réseaux et notamment des ports. Ceci suppose que le groupe SNCF dispose de moyens pour établir des alliances avec d'autres opérateurs ou intégrateurs de manière à pouvoir affronter la concurrence. Ces alliances seront essentielles pour faire face aux ambitions des intégrateurs de transport qui chercheront naturellement à réduire l'activité des transporteurs ferroviaires à la seule traction. À terme, les nécessités relatives aux alliances avec d'autres partenaires internationaux pourraient conduire à considérer l'ouverture du capital d'une filiale fret. La pertinence de cette stratégie reste posée.

8.2.4. Des appels d'offres pour les lignes secondaires considérées comme non rentables et pour les services régionaux

La consistance du réseau en France a toujours été du ressort du ministre en charge des Transports, mais dans la pratique, la SNCF a toujours assuré le financement des lignes très déficitaires que l'on maintenait par souci d'aménagement du territoire, cet équilibre étant obtenu par des mécanismes de transferts peu transparents. L'arrivée de la concurrence obligera à clarifier ces mécanismes de subventions croisées.

L'exploitation de ces lignes pourrait faire l'objet d'appel d'offre au mieux disant. Le coût devrait être assumé par les collectivités concernées ou sur la base du budget de l'État.

Il existe aujourd'hui des lignes régionales à faible trafic sur lesquelles la SNCF ne propose que des services coûteux et peu attractifs : ces lignes sont menacées alors qu'elles présentent toujours un intérêt pour l'aménagement du territoire. D'autres opérateurs ont déjà démontré leur capacité à innover et à développer des services de qualité sur ces lignes. De tels exemples montrent que l'on pourrait envisager une première ouverture à la concurrence en autorisant les régions à choisir leur prestataire de service sur de telles lignes (comme elles peuvent le faire pour les services routiers). Le véritable enjeu de cette ouverture est la définition du service (consistance de l'offre, tarifs) imposée dans le cahier des charges de l'autorité concédante. De plus, une telle politique conduirait à

proposer aux élus une alternative à la fermeture de certaines lignes. Enfin, la présence de nouveaux opérateurs dont les prestations pourraient être comparées, renforcerait la pression exercée par les autorités organisatrices de transport sur l'opérateur en situation dominante.

Au-delà des lignes inter-régionales à faible trafic, la procédure d'appel d'offre pourrait concerner les services régionaux. Aujourd'hui, la loi française impose aux régions qui ont accepté l'expérimentation de la régionalisation le choix du prestataire, mais à plus long terme, les régions, à l'instar des expériences régionales étrangères qui se développent, pourraient souhaiter mettre ce prestataire en concurrence avec d'autres opérateurs. Il convient de noter sur ce point que l'évolution du droit européen (un règlement européen est en cours de discussion sur ce sujet) rend assez fragile la protection juridique actuelle dont bénéficie la SNCF.

L'ouverture à la concurrence permettra enfin d'aller beaucoup plus loin dans la recherche d'un véritable dialogue avec le prestataire de service. Les régions doivent devenir des autorités organisatrices munies de véritables pouvoirs et c'est là, pour elles, un véritable enjeu.

9. Vers les modalités concrètes d'une concurrence nécessaire mais maîtrisée

9.1. Renforcer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure sous le contrôle du régulateur

9.1.1. La maîtrise des services essentiels nécessaires à l'usage de l'infrastructure

L'ouverture du réseau initiée par la directive 91/440 n'a pas eu les effets escomptés même s'il est sans doute encore trop tôt pour apprécier les effets des réformes engagées dans les différents pays de l'Union et même s'il convient de rappeler que l'ouverture prévue dans la directive reste encore très limitée et que l'organisation actuelle des réseaux présente encore dans l'ensemble des pays de très nombreuses barrières à l'entrée plus ou moins explicites.

L'ouverture du réseau suppose déjà que le gestionnaire d'infrastructure soit capable de fournir au nouvel entrant les services essentiels dont il a besoin pour

accéder à l'infrastructure et qu'il le fasse dans des conditions équitables et non discriminatoires entre les différents opérateurs. Or, ceci peut ne pas être le cas dans les réseaux, comme en France, où l'entreprise historique garde de fait la gestion des services essentiels à l'usage de l'infrastructure [42]. L'accès équitable et non discriminatoire des tiers à l'infrastructure paraît en effet peu crédible si la répartition des sillons et la gestion des circulations, ainsi que la certification en matière de sécurité, par exemple, restent du domaine de compétence de l'opérateur historique. Cet opérateur déterminerait alors les conditions dans lesquelles son propre concurrent entrerait sur son marché. Une telle situation, outre le fait qu'elle serait source de nombreux contentieux et pénalisante pour l'activité de l'ensemble du secteur, desservirait également les intérêts de l'entreprise historique qui serait suspectée en permanence de privilégier son activité de transport au détriment de celle de ses concurrents.

Dans un premier temps, il paraît donc souhaitable d'isoler les services en charge du graphique de circulation et de les confier soit à une instance indépendante, soit au gestionnaire d'infrastructure lui-même. L'intégration de la fonction d'allocation des sillons au sein de l'exploitant présentait des avantages notamment pour la gestion des incidents lorsqu'il s'agissait par exemple de définir les priorités d'affectation des sillons au moment de la reprise du trafic, l'externalisation de cette fonction pouvant conduire à ralentir inutilement le service. Mais, lorsque plusieurs exploitants utilisent un même réseau, une telle fonction ne peut plus rester au sein d'une entreprise particulière, même si celle-ci se trouve être le principal exploitant du réseau.

Dans une période transitoire, s'il n'existe pas d'instance de contrôle ou de recours ou si la séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et le

---

(42) L'ouverture effective des réseaux ne peut se faire sans considérer toute une série de services annexes indispensables à l'usage de l'infrastructure. Le projet de modification de la directive 95/19 propose par exemple une liste de services que peut exiger un transporteur du gestionnaire dans laquelle on trouve des prestations minimales comme le traitement des demandes de capacités ; le droit d'utiliser les capacités accordées ; l'utilisation des branchements et aiguilles du réseau ; la régulation de la circulation des trains comprenant la signalisation, la régulation, le dispatching, ainsi que la communication et la fourniture d'informations concernant la circulation des trains ; toute autre information nécessaire à la mise en œuvre ou à l'exploitation du service pour lequel les capacités ont été accordées. Ces services concernent aussi les accès comme l'accès aux infrastructures d'approvisionnement en combustible ; l'accès aux gares de voyageurs, à leurs bâtiments et aux autres infrastructures ; l'accès aux terminaux de marchandises ; l'accès aux gares de triage ; l'accès aux gares de formation ; l'accès aux gares de remisage ; l'accès aux centres d'entretien et aux autres infrastructures techniques.

transporteur n'est pas suffisamment établie (ce qui est le cas dans un grand nombre de pays européens), il peut être préférable de créer un organisme d'allocation des sillons totalement indépendant du gestionnaire d'infrastructure. Cette solution a la préférence de la SNCF qui redoute que le gestionnaire d'infrastructure, lorsqu'il utilise le réseau, notamment pour l'entretien qui relève de sa charge, ne privilégie son propre intérêt au détriment des exploitants en imposant des ralentissements en favorisant trop les trains de travaux ou en supprimant des circulations pour limiter le coût des travaux, par exemple. Selon d'autres, cette solution n'est pas satisfaisante : la gestion des capacités, la gestion de l'infrastructure (circulation, entretien) et la tarification constituent en effet des fonctions complémentaires, notamment pour la gestion de la congestion (aménagement du graphique, tarification, investissements). Il leur paraît préférable dès lors de ne pas séparer ces fonctions et de confier la fonction d'allocation des sillons au gestionnaire du réseau, étant entendu que, par ailleurs, et c'est une condition impérative, les principes d'allocation des sillons sont clairement établis et qu'il existe une institution de régulation du secteur devant laquelle il est toujours possible de faire appel dans des délais très rapides [43].

De manière générale, pour que l'ouverture du réseau soit effective et efficace il convient de recommander que l'ensemble des moyens nécessaires à l'usage des infrastructures ne soit plus sous le contrôle de l'exploitant ferroviaire et que par ailleurs, si ces fonctions essentielles étaient confiées au gestionnaire d'infrastructure, s'exerce sur ce dernier une régulation forte pour qu'il n'abuse pas de sa position de monopole. Cette régulation passe par la définition de procédures auxquelles le gestionnaire d'infrastructure aurait l'obligation de se conformer. Si une certaine liberté est laissée au gestionnaire dans sa gestion du réseau, ce qui paraît souhaitable pour l'efficacité d'ensemble, cette liberté doit s'exercer dans la transparence. De ce point de vue, le « document de référence » envisagé dans les nouvelles propositions de directive apparaît comme un élément tout à fait essentiel de l'organisation future du secteur. Devraient figurer dans ce document, non seulement les caractéristiques du réseau, mais également l'ensemble des conditions d'accès, les principes de tarification, ainsi que les barèmes, les critères d'allocation des capacités en cas de conflits d'usage, etc. Parmi ces fonctions essentielles celle de la tarification occupe une place particulière. Le débat reste ouvert pour savoir s'il faut laisser la fixation des tarifs d'usage du réseau à l'État ou s'il faut, au contraire, la confier au gestionnaire d'infrastructure à un organisme indépendant.

---

(43) La Commission a fait des propositions précises sur ce sujet dans le « paquet infrastructure ».

Ces procédures, déjà essentielles, ne suffiront pas pour obtenir une régulation efficace du secteur qui supposera la présence d'une institution de contrôle et de recours lorsque certains opérateurs voudront contester les décisions que le gestionnaire d'infrastructure aura prises. Il paraît fondamental qu'un tel organisme soit totalement indépendant de tout intervenant dans le secteur ferroviaire (gestionnaire d'infrastructures, organismes de tarification et de répartition si ces derniers ne sont pas rattachés au gestionnaire d'infrastructure, transporteurs ferroviaires, autorités organisatrices de transport et autres acteurs intéressés à disposer de sillons, etc.), ainsi que le prévoient les directives.

9.1.2. Coordination européenne entre les gestionnaires d'infrastructures

Comme dans d'autres secteurs, la réalité et le développement de réseaux trans-européens prendront une importance toute particulière pour l'efficacité du secteur. Les exigences de la demande sur le transport ferroviaire international exigeront une coopération soutenue des gestionnaires de réseau.

Les gestionnaires de réseaux devront renforcer leur coopération pour assurer la création et la gestion des sillons internationaux. Une procédure de concertation entre les différents gestionnaires de réseaux nationaux se révélera sans doute insuffisante lorsque ces trafics augmenteront. Ne va-t-on pas à terme vers la fusion de certains réseaux nationaux ?

Par ailleurs, la mise en cohérence d'une ossature européenne en matière d'infrastructure ferroviaire imposera non seulement une définition de normes communes d'exploitation, mais aussi de nouveaux investissements qui n'intéresseront pas forcément les gestionnaires d'infrastructures nationaux. L'ensemble de ces problèmes d'interopérabilité et de financement dont la résolution constitue un préalable indispensable au développement du transport international ferroviaire plaide pour que les États conçoivent, dès maintenant, et mettent en place dans les années qui viennent, un organisme européen efficace disposant de moyens propres pour assurer le développement d'un réseau interconnecté structuré sur l'espace européen.

9.2. Les règles de tarification de l'usage des infrastructures

La tarification de l'usage de l'infrastructure mise en place dans les différents pays membres obéit à plusieurs logiques ou objectifs qui peuvent être contradictoires. Les gestionnaires d'infrastructures restant en situation de monopole, il convient de faire en sorte que la tarification d'accès soit la plus

transparente possible et soit orientée par les coûts. Jusqu'où faut-il pousser l'harmonisation entre les différents systèmes de tarification européens ? Quelles incidences le respect de tels principes économiques aura-t-il sur les aides que les États souhaiteront apporter au secteur ?

L'articulation entre le développement du réseau et la tarification est un point fondamental qui fait encore aujourd'hui l'objet de négociation. Même si en pratique le projet de modification de directive actuel autorise sur ce sujet un grand nombre d'aménagements et d'exceptions, le principe de base développé par la Commission repose sur une tarification au coût marginal du réseau, principe pouvant être assorti de modulation tarifaire. Mais le dossier de la tarification reste encore trop imprécis. Sur la base de quels critères ces modulations seront-elles calculées ? Comment et sur quels principes sera tarifée la congestion ? Ce dernier point est sans doute un des éléments les plus complexes du système tarifaire futur, car il faudra en effet s'assurer que le gestionnaire de réseau soit incité à investir dans le réseau. Mais, le fera-t-il si en investissant il perd les recettes importantes que lui procurerait une tarification de congestion ?

Les besoins de financement actuels du secteur peuvent pousser les responsables de l'infrastructure à faire appel à des financeurs extérieurs (des opérateurs privés ou des collectivités locales). Ces financeurs exigeront des garanties quant à l'accès à ces réseaux et souhaiteront ne pas payer deux fois l'infrastructure. Ces garanties et ces exigences pourront-elles être compatibles avec un réseau ouvert à la concurrence ?

9.3. Des missions de service public à définir et à contractualiser

La Communauté a toujours reconnu une dimension de service public [44] au secteur des transports, et accepté à ce titre les aides d'État lorsqu'elles correspondaient au remboursement de certains services inhérents à l'existence d'un service public. Les orientations communautaires ont cependant évolué et elles privilégient maintenant davantage le recours à la technique du contrat de

(44) L'article 16 du traité d'Amsterdam précise que sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions.

service public plus clair que la notion d'obligation de service public. En défendant un tel principe, l'Union ne cherche plus seulement à garantir aux entreprises en charge de tels services l'assurance de percevoir une compensation proportionnée aux coûts qu'elles ont engagés, mais cherche à établir un système dans lequel les pouvoirs publics ne pourront plus au nom des missions de service public fausser la concurrence.

Les missions de service public ne sont pas en contradiction avec une approche qui cherche à clarifier les responsabilités entre les exécutants d'un service et les pouvoirs publics qui doivent le définir et le financer.

Les propos sur le service public ferroviaire renvoient à des considérations générales relevant des politiques publiques en matière de transport, d'aménagement du territoire, ou d'environnement. Le service public ferroviaire ne s'exerce que dans le cadre des missions de service public qui peuvent être confiées aux exploitants dans le cadre plus global d'une politique des transports. Les missions de service public s'appliquent à l'ensemble du transport public et non au chemin de fer pris isolément. Il convient donc de préciser le périmètre de ces missions. La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) est sur ce point très claire. C'est bien au système de transport dans son ensemble de satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. C'est toujours le système de transport qui concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré des territoires et à l'expansion des échanges. C'est bien la politique des transports, dont les pouvoirs publics sont en charge, qui doit assurer le développement harmonieux des divers modes de transport en tenant compte des avantages et des inconvénients en matière de développement régional et de protection de l'environnement. Le mode ferroviaire n'est qu'un moyen parmi d'autres pour atteindre ces objectifs. Même si le texte précise plus loin que la SNCF (aujourd'hui RFF) exploite, aménage et développe le réseau ferré selon les « principes de service public », il reste ambigu sur le contenu de ces missions.

Il n'en reste pas moins que le ferroviaire occupe une place importante dans une politique des transports soucieuse d'un développement durable des transports. La collectivité peut ainsi décider de maintenir une alternative crédible au transport routier si le développement de celui-ci à plus long terme ne paraît pas soutenable. Il convient sur ce point de préciser que la politique des transports doit s'attacher tout particulièrement à faire en sorte qu'il n'y ait pas de distorsions de concurrence trop importantes dans la compétition que se livrent les différents modes de transport et veiller, si tel était le cas, à réduire toutes les subventions (cachées ou publiques) dont bénéficieraient indûment certains

modes. La question de savoir si le transport routier couvre bien les charges qu'il occasionne à la collectivité est un point central du débat dont les conclusions ne sont pas encore véritablement partagées. Sans entrer dans ce débat, précisons que plusieurs points méritent une attention toute particulière comme la question de la couverture des coûts environnementaux et d'infrastructures par les péages et les diverses taxes ainsi que celle du respect de la législation dans le secteur routier. Par ailleurs, dans l'hypothèse où une sous-tarification routière serait avérée, il faut également noter qu'un renforcement de la fiscalité routière, visant à couvrir les coûts environnementaux par exemple, ne se traduirait pas nécessairement pour autant par un transfert massif de la route vers le rail. Une augmentation des prix de la route permettrait tout d'abord aux transporteurs ferroviaires d'augmenter leur prix et d'améliorer leur marge. On peut s'interroger sur les gains qui, en fin de compte, pourraient en résulter : le chemin de fer deviendrait-il plus productif ? Le volume total des subventions de natures diverses qui lui sont affectées serait-il réduit ?

Quelles que soient les conclusions et les décisions prises dans ce domaine, il ne faut pas oublier que, même si une augmentation des prix de la route peut rendre l'offre ferroviaire plus compétitive, l'amélioration du partage modal en faveur du ferroviaire exige au préalable une amélioration de la qualité de service.

En ce qui concerne le fret, cette activité relève d'un service marchand et qui, à ce titre, devrait se développer sur la base de sa propre compétitivité et sur des services adaptés aux besoins des clients, même si, par ailleurs, les pouvoirs publics souhaitent favoriser le développement de ce mode pour des raisons d'intérêt général, c'est notamment le cas pour le transport combiné. Il paraît dès lors opportun, soit de réglementer le trafic très sérieusement dans certaines zones jugées sensibles, soit, et cela est sans doute préférable, d'octroyer des aides directement aux exploitants ferroviaires ou à leurs clients à concurrence des bénéfices que la collectivité retire du passage d'un trafic donné de la route sur le chemin de fer. Notons qu'un tel système n'a de sens économique que si, par ailleurs, l'exploitant ferroviaire minimise ses coûts.

Il n'en reste pas moins également que la mise en œuvre formelle du droit au transport peut également justifier des mesures particulières en faveur des personnes à mobilité réduite, des catégories sociales défavorisées, ou des personnes vivant dans des régions isolées et difficiles d'accès. Toutefois, il convient de préciser que le transport ferroviaire n'est pas forcément la meilleure réponse à donner à ces exigences, que certains services peuvent être mieux rendus pour un coût moindre par d'autres moyens. Lorsque c'est le cas, les aides doivent être la contrepartie d'un service identifié et payé à l'entreprise qui a la charge de l'exécution de ce service.

9.4. Une autorité de régulation spécialisée

La régulation du secteur ferroviaire au sens large nécessitera de mettre en place, dans un délais assez proche, une institution adaptée à la nouvelle organisation du secteur en raison de l'introduction progressive de la concurrence. Comme dans d'autres secteurs, cette autorité devra veiller au développement harmonieux du secteur, faire en sorte que le consommateur soit le principal bénéficiaire de ces évolutions, procéder à des évaluations régulières de l'état du secteur, assurer une compétition effective, loyale et efficace entre les différents prestataires de services, notamment en réglant les litiges qui pourraient survenir tout en tenant compte des spécificités du secteur et des missions de service public que certains opérateurs peuvent avoir en charge.

Plusieurs raisons militent pour l'établissement d'une autorité de régulation spécialisée distincte des autorités de concurrence et chargée d'une mission spécifique, sans préjuger de l'exercice des voies de recours prévues par le droit de la concurrence, en particulier par l'ordonnance du 1er décembre 1986 : le fonctionnement concurrentiel du marché du transport ferroviaire exige à la base que soient garanties des conditions équitables d'accès au réseau, ce qui requiert un processus d'expertise et de décision rapide et des compétences particulières compte tenu de l'importance de la dimension technique des problèmes à traiter.

En outre, la spécialisation s'impose par les caractéristiques propres au secteur : l'introduction progressive de la concurrence se fera de différentes manières selon les segments du marché ferroviaire, le gestionnaire du réseau restera un monopole public, comme c'est le cas dans de nombreux pays, même si certaines lignes pourront éventuellement être la propriété de collectivités ou d'intérêts privés ; par ailleurs, les transports régionaux seront dans la majorité des cas régulés au niveau local par les autorités régulatrices du transport ; les interactions très nombreuses entre la régulation du secteur et la politique des transports multiplieront les exceptions au droit commun de la concurrence qui devront être appréciées au cas par cas dans des délais assez rapides. Dans ce contexte, l'intervention d'une instance spécialisée dans les questions d'accès au réseau s'impose en complément des compétences reconnues tant au Conseil de la concurrence qu'au juge en matière de pratiques anti-concurrentielles.

Même si les considérations très légitimes en matière de politique publique restent prédominantes dans ce secteur, il est nécessaire de garantir au régulateur *une indépendance* sans ambiguïté. Cette indépendance et l'impartialité qu'elle doit protéger, doivent être manifestes aussi bien vis-à-vis de l'ensemble des acteurs du secteur, gestionnaire d'infrastructure et exploitants, français et étrangers, que vis-à-vis des pouvoirs publics eux-mêmes. Cette régulation du

secteur doit être établie alors même que par ailleurs l'État restera le principal actionnaire de l'entreprise publique, et ce pour de longues années encore, et qu'il gardera la maîtrise du réseau via le gestionnaire des infrastructures. Enfin, l'indépendance de cette instance et la crédibilité des décisions qu'elle sera amenée à prendre dépendent également des procédures d'appel et des instances devant lesquelles ses décisions pourront être contestées.

Les pouvoirs publics en charge de la politique des transports devront alors trouver de nouveaux modes d'intervention dans le secteur qui devront tout à la fois fonder la crédibilité de cette instance et assurer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics dans le secteur. Pour ce faire, les membres de l'autorité devront être nommés par les pouvoirs publics, de manière irrévocable, pour une période déterminée, et dans le cadre d'une mission clairement définie. Ces membres devront également rendre compte de leur action devant les assemblées parlementaires.

La crédibilité de la régulation, pour qu'elle puisse se traduire dans les faits, impose également que cette autorité puisse se saisir de questions qu'elle considère relever de ses missions, qu'elle dispose de moyens d'investigation spécifiques et conséquents pour le faire, d'un budget propre, ainsi que de pouvoirs de sanction. Cette instance doit pouvoir être saisie par toute personne physique ou morale, toute organisation ou association pour des questions relatives au secteur ferroviaire et particulièrement pour des questions relatives à l'accès du réseau. Enfin, l'ensemble de ses décisions, sous réserve qu'elles ne contiennent pas des informations confidentielles et stratégiques, doivent pouvoir être rendues publiques.

L'existence de conflits potentiels importants entre les activités relevant de l'ordre concurrentiel et les activités relevant de missions de service public imposent également une relation étroite entre l'autorité de régulation et les autorités organisatrices de transports. La modalité de leur coopération reste à préciser, mais il paraît déjà souhaitable que les autorités qui définissent le cahier des charges des missions de service public puissent être obligatoirement consultées par l'autorité de régulation lorsque les décisions prises ont un impact sur ces services. Les conflits d'intérêts de l'usage des infrastructures, déjà perceptibles aujourd'hui alors que les collectivités régionales voient leur responsabilité accrue en matière de transport régional de voyageurs, se multiplieront. Leur résolution constitue un des éléments clefs de la réussite de la régulation du secteur.

L'autorité de régulation aura à traiter plusieurs dossiers importants. On peut en noter déjà quatre principaux.

Premièrement, l'autorité de régulation devra exercer son action sur le gestionnaire d'infrastructure, qui restera dans le secteur le seul élément de monopole naturel.

Elle devra veiller notamment à ce que les procédures d'allocation des sillons et les péages en vigueur ne conduisent pas à des distorsions de concurrence et à des pratiques discriminatoires entre les différents opérateurs. La tarification devenant l'un des enjeux majeurs de la régulation du secteur, elle devra faire l'objet d'une attention toute particulière. Plusieurs solutions existent. La plus radicale consiste à donner au régulateur le pouvoir de fixer ces tarifs, mais on rencontrera là les problèmes classiques rencontrés dans d'autres réseaux : la détermination des tarifs par le régulateur se heurte à des asymétries d'information et enlève toute flexibilité au gestionnaire. Une autre solution peut consister, au contraire, à laisser le gestionnaire libre de fixer ses tarifs, la régulation s'exerçant alors *a posteriori* par le biais d'une approbation par exemple. En tout état de cause, le système de tarification devra s'appuyer sur les coûts marginaux et non pas sur des considérations de capacité contributive, le régulateur devant s'assurer que le gestionnaire du réseau n'abuse pas de sa position pour prélever indûment la valeur créée par les exploitants.

L'autorité de régulation devra également s'assurer que le gestionnaire de réseau publie toutes les informations essentielles pour accéder au réseau. Ensuite, les décisions prises en matière d'investissement représentent un élément décisif de la réussite des réformes. Même si la politique d'investissement restera très marquée par les pouvoirs publics qui la financeront en grande part, l'autorité de régulation devra pouvoir donner son avis sur les décisions qui seront prises ou non par le gestionnaire. Elle devrait également indiquer aux pouvoirs publics et au gestionnaire de réseau, à titre indicatif, les extensions et les modifications du réseau qu'elle juge prioritaires. Enfin, l'autorité devra tout particulièrement s'assurer de l'efficacité du gestionnaire de manière à ce que ce dernier réduise sur le long terme le coût d'accès pour les exploitants et leur offre une qualité de réseau la meilleure possible. Cela suppose principalement deux choses.

Le régulateur devra, d'une part, avoir la compétence pour exiger du gestionnaire des gains de productivité et faire en sorte que ceux-ci se traduisent à terme par une baisse des péages profitant aux exploitants. Cela implique que le gestionnaire de réseau ait les moyens de baisser ses coûts de maintenance et qu'il ait donc la possibilité, s'il n'assure pas lui-même ce service, de pouvoir mettre en concurrence ses prestataires.

Il devra, d'autre part, s'assurer que le gestionnaire investit bien lorsque cela est nécessaire et qu'il ne profite pas indûment des rentes de rareté sur le réseau par des augmentations de péages lorsque ces raretés se manifesteront.

Deuxièmement, l'autorité de régulation aura en charge la production d'informations de qualité sur la situation et le développement du secteur. Ces informations constituent en effet un élément décisif de la réussite des réformes notamment parce qu'elles représentent un enjeu stratégique pour l'ensemble des différents acteurs du système. Sans mettre en cause la confidentialité de certaines informations, l'autorité devra mettre en libre accès notamment sur Internet des indicateurs fondamentaux rendant compte de la qualité des services produits en les dissociant par opérateur et par réseau, ainsi que des statistiques sur les réclamations faites par les usagers. À cette fin, l'autorité de régulation devra offrir à tout usager la possibilité de lui adresser, gratuitement et sans difficulté ses réclamations selon une procédure qui devra être sous le contrôle d'un représentant des usagers.

Troisièmement, l'autorité devra vérifier qu'il n'existe pas dans ce secteur de subventions croisées entre les activités relevant d'une mission de service public et recevant à ce titre des fonds publics et les activités concurrentielles.

Enfin, quatrièmement, l'autorité devra instruire, pour le ministre chargé des Transports, les demandes de licences ferroviaires permettant aux opérateurs d'accéder au réseau national. Cette instruction comporte nécessairement un volet en matière de sécurité. Sur ce point précis, l'instruction devra se faire sous le contrôle d'une administration spécifique en charge des questions de sécurité dans le secteur des transports.

Enfin, il paraît important, qu'elle puisse être force de propositions en matière de lois ou de règlements et qu'elle participe aux négociations internationales et notamment européennes qui seront menées dans le secteur. Comme dans d'autres secteurs, il paraît également souhaitable pour l'efficacité de la régulation (développement du réseau trans-européen, interconnexion des réseaux, création de sillons internationaux), au fur et à mesure qu'émergera un réseau intégré européen, et que certains problèmes de ce fait, se poseront à l'échelle européenne, que les instances en charge de la régulation dans chaque pays européen développent une concertation forte et régulière. Cette évolution coopérative peut paraître plus favorable à celle qui laisserait émerger une instance de régulation européenne moins à même d'articuler les exigences de chaque pays en matière de politique des transports, alors que sur certaines portions du réseau se superposeront des trafics trans-européens et des trafics régionaux. Mais, il est possible également à terme que, dans un scénario dans

lequel le fret international verrait son poids prendre beaucoup plus d'importance qu'il n'en a aujourd'hui, une instance européenne de régulation ne s'impose comme la seule solution pour traiter des problèmes spécifiquement européens.

9.5. Une autorité indépendante des opérateurs en matière de sécurité

La question de la sécurité apparaît comme une interrogation majeure dans les débats actuels. La SNCF a développé au fil des années un savoir-faire en la matière et une exigence très élevée partagée par l'ensemble du personnel. La qualité de sécurité obtenue dans ce secteur s'appuyait jusqu'à maintenant sur une intégration poussée de la gestion de l'infrastructure et de son exploitation. L'affaiblissement de ce lien, qu'accentuent les réformes européennes, représente un facteur de risque important, qui s'accroîtra avec l'ouverture accrue du réseau, et qui ne doit pas être sous-estimé.

Certes, comme le montre l'exemple du transport aérien, les problèmes de sécurité peuvent être traités dans un contexte privé et concurrentiel, les entreprises n'ayant aucun intérêt à sous-estimer cette question notamment parce que le moindre incident aurait des conséquences immédiates sur l'image des entreprises concernées. Toutefois, étant donné que la maîtrise de la sécurité de ce mode passe par une bonne gestion de l'interface entre l'infrastructure et le matériel roulant, et étant donné que l'argument de sécurité peut conduire l'opérateur dominant à verrouiller l'entrée sur le réseau, il paraît nécessaire de mettre en place une administration en charge spécifiquement des questions de sécurité, disposant d'une forte capacité d'expertise, d'un droit d'investigation et d'un pouvoir contraignant sur l'ensemble des opérateurs (étrangers ou non) comme sur le gestionnaire d'infrastructure. Cette instance, qui pourrait traiter des questions de sécurité pour l'ensemble des modes de transport, disposerait notamment d'un droit de *veto* sur l'attribution des licences et pourrait se prononcer pour le retrait d'une licence d'un opérateur.

Il est d'ailleurs possible qu'à moyen terme il soit nécessaire de créer une instance européenne compétente sur ce domaine en raison de l'internationalisation des trafics de manière à harmoniser les exigences en la matière.

LES SERVICES POSTAUX

Synthèse et recommandations

Les besoins satisfaits par les services postaux ont évolué à travers les âges en fonction des progrès techniques et du développement de la société. La communication devenant une fonction économique essentielle, les gouvernements ont considéré progressivement les services postaux comme un facteur important de cohésion nationale. Organisé autour d'un réseau humain à fort rendement d'échelle, ce secteur permet de maintenir en permanence un service sur l'ensemble du territoire capable d'acheminer, au moyen de tournées régulières, de très grandes quantités de courrier.

Les obligations de service public, comme la péréquation tarifaire géographique ou l'obligation de desserte quotidienne, ont conduit les pouvoirs publics à intervenir fortement dans le secteur, les postes devenant des administrations dont l'objectif financier était d'équilibrer leurs comptes, voire de participer au financement du budget des États.

Ce secteur se trouve aujourd'hui à une période charnière de son histoire et l'organisation qui était restée relativement stable sur une longue période se transforme assez radicalement. Ces changements s'observent aussi bien dans la nature des services offerts que dans l'organisation industrielle du secteur.

L'activité postale constitue une réalité économique composite à l'intersection de nombreux autres secteurs. Sous la pression de la demande, notamment celle des entreprises qui génèrent la plus grande partie du trafic, et qui exigent une qualité croissante de service, les métiers postaux évoluent en incorporant de nouvelles technologies y compris sur leur métier de base et se dirigent vers des segments de marché plus capitalistiques (fret express, prestation logistique, etc.). De nouvelles opportunités de développement sont offertes au secteur postal, bouleversant ainsi les frontières traditionnelles.

L'activité du courrier qui représente le cœur du métier postal est en forte évolution. Elle apparaît de plus en plus comme un moyen de communication industriel émis en grande majorité par les entreprises. Même si le marché de la correspondance (essentiellement des lettres jusqu'à 20 grammes) reste encore

prépondérant c'est la publicité adressée, qui constitue le marché le plus dynamique.

Dans ce contexte, l'organisation du secteur postal en Europe est passée, en quelques années, d'une logique de coordination, voire de coopération entre les différents monopoles nationaux, à une logique plus concurrentielle. S'étant restructurées, certaines des postes historiques changent de comportement : les firmes en place dans le secteur développent des stratégies de croissance externe et les alliances internationales se multiplient, même si les postes restent encore fortement marquées par leur caractère national. La globalisation de l'économie et les changements fondamentaux qui traversent le secteur des communications, obligent les entreprises du secteur à s'engager hors de leurs frontières et à investir dans de nouvelles activités. Ce basculement a été favorisé par l'abandon du statut d'administration des postes mais aussi et surtout par la nécessité pour elles de trouver de nouvelles capacités de développement. Ces entreprises doivent faire face à la concurrence qui se fait plus vive autant sur le segment de la lettre, avec l'arrivée des nouvelles technologies, que sur les paquets et la messagerie express en raison de l'efficacité des concurrents privés présents aux frontières traditionnelles du secteur postal.

La politique postale européenne, qui débuta avec le Livre vert de la Commission en 1992, a accompagné voire accéléré ces évolutions. Initialement, cette réflexion trouvait son origine dans la volonté d'apporter des réponses aux problèmes auxquels étaient confrontées les postes nationales face au développement de la concurrence privée. Par la suite, l'objectif principal de la directive sur les services postaux de décembre 1997 sera de garantir un service universel de qualité au sein de la Communauté européenne, à un prix abordable, sous condition de viabilité économique de l'opérateur tout en mettant en place un processus de libéralisation graduelle du secteur. Ce texte définit : les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel ; les conditions régissant la prestation des services non-réservés ; les principes tarifaires et la transparence des comptes pour la prestation du service universel. Ce texte impose aussi la fixation de normes de qualité pour la prestation du service universel, la mise en place d'un système visant à assurer le respect de ces normes, la création d'autorités réglementaires nationales indépendantes des opérateurs et encourage l'harmonisation des normes techniques. Ce texte réduit enfin le périmètre du monopole juridique du courrier. Ce dernier est défini sur la base du principe de proportionnalité selon lequel les droits exclusifs et spéciaux, qui restreignent la concurrence, ne sont justifiés que s'ils sont nécessaires au maintien du service universel. Toutefois, le processus de libéralisation du secteur, initié par la directive, n'est pas terminé selon les annonces de la Commission européenne et les visées de certains États

membres, la directive prévoyant que le Parlement et le Conseil se prononcent sur la poursuite du mouvement au plus tard le 1er janvier 2000 (date repoussée à la suite du renouvellement de la Commission), notamment en réexaminant les limites de prix et de poids à appliquer en 2003 pour définir le service réservé (date fixée également pour envisager la libéralisation du publipostage et du courrier transfrontalier.)

En France, l'ensemble de ces évolutions oblige à clarifier plus nettement les relations entre l'État et La Poste. Le dossier de l'évaluation des flux financiers entre eux est en débat au sein de l'administration. Il a des enjeux financiers et budgétaires considérables. Les évaluations disponibles des coûts des missions de services publics assumées par La Poste et de leur degré de prise en charge par l'État restent très discutées et difficiles à établir. Ces évaluations mériteront d'être réitérées fréquemment alors qu'avec l'ouverture accrue à la concurrence, ces relations font, et feront, encore l'objet de nombreuses interrogations et contestations. Ces dernières se manifesteront, aussi bien du côté des opérateurs privés, redoutant les distorsions de concurrence telles les subventions croisées ou les aides d'État déguisées, que du côté de l'entreprise elle-même, lorsqu'elle craindra que ses relations avec l'État ne s'établissent à son désavantage et génèrent des handicaps.

Même si ces relations tendent à se normaliser, notamment dans le cadre du récent contrat de Plan, le processus de clarification reste encore inachevé. La définition des contributions de La Poste à l'aménagement du territoire et la question corollaire du financement du réseau sont sans aucun doute les points qui font encore le plus de difficultés. Or, ce sujet très sensible, pour les élus locaux, devra nécessairement être abordé, d'autant qu'il pose des problèmes aussi bien du point de vue de la compétitivité de l'entreprise que du point de vue de l'organisation de la concurrence.

De nombreuses solutions permettant de clarifier les responsabilités des pouvoirs publics existent, et certaines sont déjà mises en œuvre dans d'autres pays avec plus ou moins de succès. L'adaptation concertée du réseau avec les collectivités locales pourrait être envisagée dans le cadre d'une contractualisation entre La Poste et les régions, l'État pouvant par ailleurs intervenir financièrement de façon directe auprès des collectivités au nom d'une nécessaire solidarité nationale.

Quelle que soit la solution retenue, la définition d'une stratégie d'ensemble et la connaissance précise du coût de la contribution à l'aménagement du territoire de La Poste constituent deux préalables à toute réforme.

Par ailleurs, la clarification des relations entre La Poste et l'État est également un enjeu majeur pour permettre à l'entreprise de réussir dans l'environnement

concurrentiel international. Il s'agit tout à la fois pour l'État d'assurer à l'entreprise les moyens de son développement en ne lui imposant pas d'assumer les surcoûts liés à ses missions d'intérêt général et d'obtenir d'elle des gains d'efficacité sur la base de principes clairement établis, l'État jouant ainsi pleinement son rôle d'actionnaire.

D'une façon générale, deux problèmes majeurs vont se poser dans le secteur postal européen. D'une part, indépendamment des décisions prises en matière de libéralisation des services réservés, les évolutions technologiques viendront éroder le cœur de l'activité des opérateurs postaux. Ceci représente une menace potentielle pour le financement du service universel. D'autre part, le développement de la concurrence dans les segments concurrentiels du secteur s'accompagnera de contentieux de plus en plus forts visant les opérateurs en charge du service universel, qui seront accusés d'utiliser leurs droits exclusifs existants pour fausser la concurrence.

L'ensemble des transformations que subit ce secteur rend incontournable dans le cadre d'un projet de loi postale, l'organisation d'un débat public sur l'avenir du secteur postal et du service public, sur les missions de l'entreprise publique et les moyens dont elle dispose pour les assurer et poursuivre son développement.

Même si les évolutions futures, liées, d'une part, aux pressions concurrentielles et, d'autre part, aux décisions qui seront prises au niveau communautaire dans le cadre de la deuxième étape de la libéralisation, restent encore incertaines, certaines tâches de régulation devront dès maintenant être assurées.

Une de ces missions essentielles est liée au mécanisme de financement du service universel. Si le (ou les) prestataire(s) du service universel se trouvait(ent) à l'avenir dans l'incapacité d'autofinancer les différents services constitutifs du service universel grâce aux services réservés, le financement de ce dernier devrait être assuré par différents mécanismes qui ont leurs avantages et leurs inconvénients (mises aux enchères du service dans les zones non rentables, fonds de compensation, ou attribution de droits exclusifs). Ces mécanismes sont susceptibles d'engendrer de nombreux contentieux qu'il convient de prévenir.

Une seconde mission de régulation concerne la délivrance éventuelle d'autorisations pour assurer le service universel non réservé. Un tel contrôle a priori *sous la forme de déclaration ou d'autorisation préalable pourra être retenu par les autorités publiques pour s'assurer du respect des exigences essentielles.*

Une troisième mission concerne le contrôle de la qualité de service du (ou des) prestataire(s) en charge du service universel. La directive postale fait de ce point particulier une mission obligatoire pour les autorités de régulation.

Une quatrième mission consiste à garantir le libre accès effectif des nouveaux entrants sur les marchés ouverts progressivement à la concurrence. Il s'agit non seulement d'assurer l'entrée sur les marchés libéralisés (non réservés), mais également de réguler les activités connexes au traitement du courrier, afin de ne pas décourager l'émergence de nouvelles professions (comme par exemple dans le domaine de la préparation du courrier des entreprises).

Plusieurs éléments conduisent à préconiser la création d'une autorité de régulation spécialement dédiée au suivi permanent de ce secteur ainsi qu'à l'organisation progressive d'un marché plus concurrentiel : la multiplication des acteurs qui surviendra lorsque les limites du secteur réservé seront abaissées voire supprimées ; les difficultés croissantes liées au contrôle des coûts et au financement du service universel, si un fonds de compensation était mis en place ; la nécessité de contrôler les systèmes tarifaires que l'entreprise dominante pourrait mettre en place pour restreindre la concurrence.

Il est indispensable que l'opérateur en charge du service universel, s'il bénéficie de services réservés, d'un fonds de compensation ou d'aides publiques, soit contraint à rendre compte précisément de ses coûts (notamment de ceux du réseau) et à assurer la transparence nécessaire en matière de transferts entre le monopole et le reste de son activité. Un tel contrôle suppose la mise en œuvre et la communication aux autorités en charge de la régulation d'une comptabilité analytique comme l'exige les dispositions communautaires. Par ailleurs, les règles de comptabilité analytique, en raison de la dimension internationale de la concurrence, devront être précisées et harmonisées à l'échelle européenne. L'indépendance du régulateur constitue sur ce point un élément déterminant de la crédibilité de la régulation notamment pour les opérateurs privés. Une telle mission ne peut pas être assurée par l'administration en charge de la tutelle de l'opérateur dominant.

Comme dans les autres secteurs, la commission de régulation spécialisée indépendante ne se substituant pas aux autres instances de régulation, il importera de veiller à définir les procédures réciproques d'information et de concertation et d'unifier les voies de recours. Il paraît aussi décisif pour la qualité d'ensemble de la régulation que les associations de consommateurs puissent être représentées et consultées notamment dans le suivi et les évaluations de la réforme.

1. Les facteurs déterminants de l'organisation du secteur postal

Il existe un écart de plus en plus grand entre l'idée que l'opinion publique se fait de la poste et la réalité des services relevant du domaine postal. Le secteur postal traditionnel s'intègre de fait dans un ensemble plus vaste regroupant un grand nombre d'activités et d'acteurs qui concourent à l'envoi de messages matérialisés et d'objets individualisés d'un poids limité. Cet ensemble recouvre la préparation du message ou de l'objet en vue de son acheminement, acheminement qui comprend la collecte, le tri, le transport, la distribution, etc. et encore un ensemble de services connexes très variés comme la gestion des fichiers d'adresses, la gestion des stocks, le service de « recommandation », le suivi informatisé des envois, etc.

Ce secteur est depuis plusieurs années le théâtre d'évolutions économiques majeures dont il faut souligner la grande rapidité. On assiste au basculement des postes de la sphère de l'administration vers la sphère marchande, suivi d'un changement de comportement des postes nationales qui, s'étant réformées, réinvestissent par exemple dans le secteur postal hors de leurs frontières nationales, ainsi qu'à l'émergence d'opérateurs privés très efficaces, etc. : autant de signes décisifs manifestant la mutation en cours.

9.6. Un réseau humain à fort rendement d'échelle

Le service postal est très ancien. À la base, l'existence de la poste était liée aux besoins de communication et donc au fonctionnement d'une société humaine. À travers les âges, ces besoins ont évolué en fonction des progrès techniques et du développement de la société. Organisé à l'origine selon des « routes postales » privées, le service postal sera ensuite unifié et pris en main par l'administration centrale des différents pays au XVII^{e} siècle. Son organisation était alors fondée sur l'obligation de porter des messages sur l'ensemble du territoire à un tarif uniforme. Napoléon avait ainsi mis en place en 1805 un « fonds de péréquation » qui permettait de faire financer le service public des relais de poste par les entreprises privées de messagerie qui contourneraient leurs services.

En 1839, les Britanniques ont décidé que la taxe postale sur une lettre simple serait faible, indépendante de la distance et payée par l'émetteur. Les autres pays ont pris la même voie au cours des années suivantes, en 1848 pour la France.

La communication étant essentielle dans tous les pays, les gouvernements ont considéré les services postaux comme prioritaires en tant que facteur important de cohésion nationale. Pour les gérer, un monopole était confié à une entreprise avec, en contrepartie, des obligations de « service universel » généralement communes à tous les pays, dont la péréquation tarifaire géographique, l'obligation de desserte et l'accessibilité aisée.

Face à ces lourdes obligations de desserte, on a assisté dans tous les pays à la prise en main du secteur postal par les pouvoirs publics. Les postes devenaient même une administration dont l'objectif financier était d'équilibrer ses comptes, voire de participer au financement du budget de l'État. Cette concentration des rôles se retrouvait dans la plupart des pays, quel que soit le statut des opérateurs postaux.

Du point de vue économique, le secteur postal présente des caractéristiques propres. Il apparaît comme un secteur peu capitalistique, l'infrastructure très capillaire, contrairement à d'autres entreprises de réseau, étant constituée pour l'essentiel par son personnel. Ainsi, si l'on considère dans l'Union européenne les seules postes en charge du service universel, les effectifs cumulés représentent près de 1 % du total des emplois [45]. Par ailleurs, la masse salariale constitue une part essentielle des coûts de ces entreprises.

9.7. Un secteur postal en cours de mutation

Cette situation tend cependant à se modifier sous l'effet de deux mouvements. Les métiers postaux incorporent de plus en plus de technologies y compris sur leur métier de base (mécanisation du tri, intégration de l'informatique, etc.) et évoluent vers des segments de marché plus capitalistiques (fret express, prestation logistique, etc.).

Par ailleurs, la demande se diversifiant de plus en plus, de nouvelles opportunités de développement sont offertes au secteur postal, bouleversant les frontières traditionnelles.

De ce point de vue le secteur postal se rapproche des autres industries de réseaux.

(45) Davantage si l'on considère l'ensemble des opérateurs qui sont présents sur le secteur, notamment sur la messagerie.

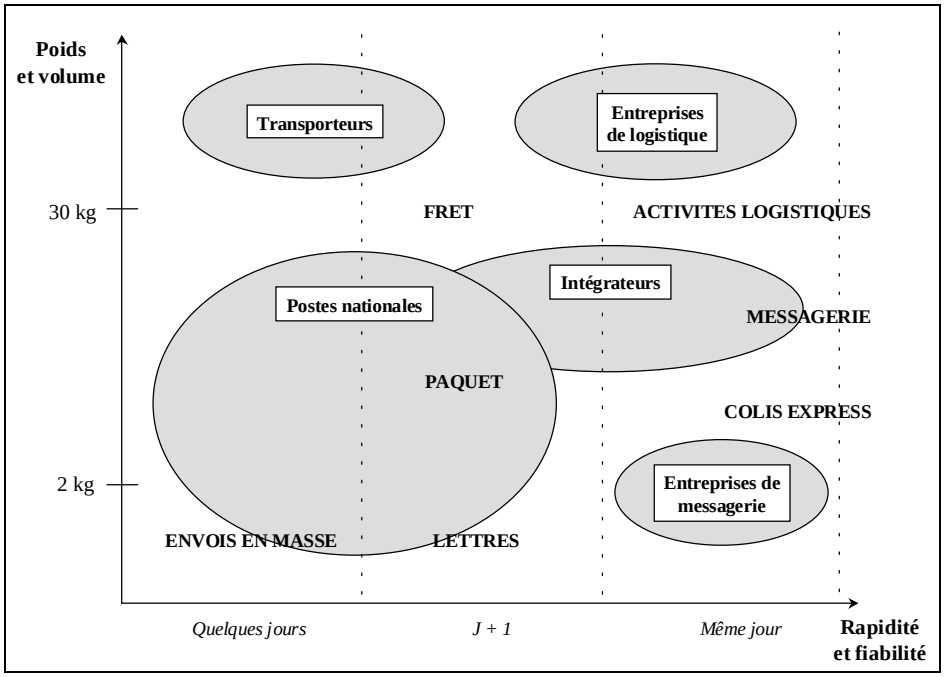
9.7.1. Des activités très diversifiées

L'activité postale constitue une réalité économique composite qui se trouve à l'intersection entre l'économie de l'information et de la communication, l'économie des transports et l'économie des services et, particulièrement pour certaines d'entre elles, des services financiers [46].

En fait, il n'existe pas de démarcation claire entre les services postaux et les autres services de livraison comme les services d'acheminement offerts par des commissionnaires de transport, ou des services de distribution porte à porte. Les services postaux se distinguent essentiellement de ces activités par le fait que leur activité principale concerne des plis portant une adresse dont le volume est tel qu'il convient à un traitement régulier, programmé de manière fixe et dense dans une zone donnée. Ce qui caractérise le secteur postal, c'est plus le maintien d'un réseau sur l'ensemble d'un territoire (distribution au moyen de tournées périodiques régulières) pour acheminer des envois de masse que la nature des plis distribués. Le poids et les délais constituent deux critères qui permettent de séparer cet ensemble d'activités disparates (lettre, messagerie express, logistique) et d'apprécier, comme le montre le tableau suivant, le positionnement des opérateurs les uns par rapport aux autres, opérateurs postaux, transporteurs, intégrateurs, etc.

(46) Les postes sont souvent présentes dans le secteur financier. Il convient de noter que l'activité de la poste française dans ce secteur est exceptionnelle si on la compare avec les postes étrangères en Europe, sa part de marché dans les services financiers aux particuliers étant de l'ordre de 10 % et cette activité représentant près du quart de son chiffre d'affaires.

Les frontières des activités du secteur postal



Source : Commissariat général du Plan

Cette réalité économique complexe fait des entreprises postales de véritables entreprises industrielles. Sans détailler l'ensemble de leurs activités, il paraît nécessaire, pour bien saisir les enjeux en matière de libéralisation du secteur, de revenir, à quelques éléments clefs (hors secteur financier) [47].

L'activité du courrier qui représente le cœur du métier regroupe en fait plusieurs segments aux caractéristiques très diverses (les correspondances, la presse, et l'ensemble de la prospection commerciale), activités auxquelles il faut ajouter celle des colis.

(47) Le secteur financier n'est pas traité en tant que tel dans ce chapitre. Cela aurait nécessité de situer ces services par rapport à l'ensemble du secteur bancaire, ce qui dépasse largement l'objectif de ce rapport. Toutefois, cette activité sera abordée lorsque l'existence d'adhérences avec l'activité courrier posera des problèmes spécifiques de régulation.

Sans entrer dans le détail des définitions de ces segments qui font l'objet de discussions et d'appréciations diverses selon les textes et les opérateurs, [48] on peut donner quelques indications générales.

Le marché de la correspondance

Parmi ces segments, le marché de la correspondance [49] dont le courrier de poids réduit représente une part très substantielle occupe une place prépondérante puisqu'il représente, et de loin, la majeure partie du trafic traité par les postes. Ce segment a cru ces dernières années alors qu'on s'attendait un recul régulier.

Le marché de la publicité adressée ou non

Quant à la publicité adressée ou non, [50] bien que constituant des marchés distincts ne répondant pas aux mêmes besoins et ne reposant pas sur le même processus de production, elle constitue des marchés très dynamiques, dont la croissance est supérieure à celle de l'ensemble du marché publicitaire. Ce marché couvre la conception, la fabrication, l'acheminement et la distribution de messages publicitaires, avec possibilité de réponse, soit adressés nominativement aux destinataires (courrier publicitaire, catalogues, appels téléphoniques, Minitel), soit distribués sans adresse (prospectus, coupons), soit insérés dans un support-média (télévision, radio, presse). Le publipostage fait partie des supports de la publicité hors médias. Le poids des acteurs de la vente par correspondance y est prépondérant et les exigences de qualité portent sur les délais, le ciblage des campagnes, l'intégration des services connexes allant de la conception au bilan des campagnes en passant par la gestion des bases de données et l'édition.

---

(48) On peut noter par exemple que les opérateurs privés utilisent des nomenclatures construites plutôt par degré de qualité de service qu'en fonction de la nature des biens qui sont livrés.

(49) Le terme d'envois de correspondance est compris ici dans un sens strict (hors colis, express, etc.). Ce terme peut renvoyer à un ensemble d'activités plus larges. L'article 2 de la directive, par exemple, définit les envois de correspondance comme une communication écrite sur un support physique quelconque qui doit être acheminée et remise à l'adresse indiquée par l'expéditeur sur l'envoi lui-même ou sur un conditionnement… Les livres, catalogues, journaux et périodiques ne sont toutefois pas considérés comme des envois de correspondance dans cette même directive.

(50) Le courrier publicitaire non adressé, segment le plus dynamique jusqu'à ces dernières années, est une activité totalement ouverte à la concurrence, contrairement à la publicité adressée qui reste sous monopole.

Le marché de la presse écrite

Le segment de marché concernant la presse écrite, beaucoup moins dynamique, a des exigences très différentes notamment en termes de délais, de régularité et de coût. Il se définit comme le transport et l'acheminement de la presse payante (quotidiens et magazines), d'origine éditeur, associative ou administrative. Ce marché en croissance lente, déficitaire, est un service délicat à gérer en raison de ses caractéristiques propres [51].

Le marché de la messagerie

Le marché de la messagerie concerne l'acheminement des gros plis, des petits paquets et colis de poids limité selon les législations nationales. Ce segment très sensible à l'activité économique, concerne notamment les entreprises dont la production s'organise en flux tendus, ainsi que les acteurs de la vente par correspondance. Sur ce marché où les émetteurs sont essentiellement les entreprises, la demande, fortement segmentée, exige une qualité de service en terme de délais et de services connexes à la distribution elle-même, de plus en plus exigeante poussant l'offre à se diversifier et à s'orienter vers des services de plus en plus complexes, orientation qui se renforcera avec le développement massif du commerce électronique. Le marché de l'express (courrier et colis), sur lequel se sont positionnés les grands intégrateurs comme Fedex, UPS, DHL, TNT et dans une moindre mesure les postes traditionnelles, se distingue du secteur des lettres en particulier par le fait que devant être livrés très rapidement, ces envois sont distribués dans une logique de point à point, les contraintes imposées par les services annexes à la distribution étant trop spécifiques et le volume n'étant pas suffisamment important pour justifier la mise en place d'un réseau dense de distribution quotidienne.

Ces quelques éléments montrent combien la demande postale émane d'une clientèle très diverse, aux exigences, elles-mêmes, très variées, forçant les anciens monopoles à développer des logiques commerciales différenciées de manière à satisfaire une clientèle plus volatile.

Mais plus encore, ces différents segments présentent des dynamismes assez contrastés. De manière schématique on assiste à une régression de la correspondance postale entre les particuliers (ils émettaient, selon une analyse de l'Union postale universelle (UPU) sur la situation en Europe et en Amérique du Nord réalisée en 1997, près de 15 % du courrier total dont 8 % à destination

(51) En France, il existe trois modes de distribution : les réseaux de messageries (distribution en kiosque), les réseaux de La Poste et, enfin, le système de portage.

des autres ménages) et à une stagnation de la part d'activité relative à la presse. Par ailleurs, le trafic à l'origine des entreprises se développe très fortement : celles-ci émettaient 85 % du trafic selon la même étude.

Si les échanges entre les entreprises progressent de façon significative, c'est bien le segment précis du courrier émis par les entreprises à destination des particuliers qui tire le marché postal. Le courrier apparaît donc avant tout comme un moyen de communication industriel émis en grande majorité par les entreprises. L'analyse de la nature de ce courrier révèle qu'il s'agit là pour partie de courriers financiers, commerciaux et de messages publicitaires.

Tableau 1 - Typologie et répartition des biens postaux en fonction de la nature des expéditeurs et des destinataires

Destinations / Origines	Ménages (58 %)	Entreprises (42 %)
Ménages (15 %)	Lettres – Messagerie (8 %)	Lettres – Messagerie (7 %)
Entreprises (85 %)	Lettres – Messagerie Publicité – Presse (50 %)	Lettres – Messagerie Publicité – Presse (35 %)

Source : UPU, 1997

Cette réalité a des conséquences fondamentales pour l'avenir des entreprises postales, et ce d'autant plus que ce type de courrier se trouve en concurrence avec d'autres supports de communication et qu'il est réalisé avec un petit nombre de clients aux exigences très fortes en termes de qualité de service et de prix [52].

9.7.2. Le processus de production de l'économie postale

L'analyse économique conduit en matière de régulation à préciser les caractéristiques de ce réseau particulier.

(52) 50 grands comptes dont la Sécurité sociale, les banques, les grands réseaux et l'État sont à l'origine de 25 % du trafic courrier de La Poste.

La chaîne de production postale se décompose clairement en un certain nombre d'activités aux caractéristiques très différentes. On distingue traditionnellement pour un traitement standard, la collecte, le tri avant l'expédition, le transport, puis le tri avant distribution et enfin la distribution proprement dite. Ce dernier segment, la distribution finale, occupe une place toute particulière dans le processus de production du service postal dans la mesure où il représente, comme le montre le tableau suivant, une part très importante du coût total du service postal, coût de distribution qui est lié à la fréquence des tournées retenues, à la densité du réseau, etc.

Tableau 2 – Pourcentage des coûts totaux d'un opérateur postal pour le traitement du courrier [53]

Collecte	5
Tri	25-30
Transport	5-10
Distribution	30-45
Frais généraux	25-35

La distribution fait par ailleurs l'objet par les économistes d'une attention particulière. En effet, les services postaux diffèrent d'autres réseaux de distribution en ce sens que les importantes économies d'échelle et d'envergure dont disposent les opérateurs semblent se concentrer, pour le secteur de la correspondance, sur le seul segment de la distribution, le tri et le transport [54] ne

(53) Ces chiffres, fréquemment utilisés dans la littérature économique concernant le secteur postal, proviennent de sources diverses : en particulier, Livre vert postal européen, discussions parlementaires européennes. Par exemple, European Parliament, A.T. Billingham, Draft Opinion for the Committee on Transport and Tourism on a proposal for a European Parliament and Council Directive on common rules for the development of Community postal services and the improvement of quality service, 1996. Ou bien encore des études économiques tirées des ouvrages édités par M.A. Crew et P.R. Kleindorfer (1991, 1993, 1995).

(54) Sans entrer dans le détail des études économétriques, on peut considérer que certains indices forts corroborent les conclusions sur les segments du tri et du transport. Pour ce qui concerne le transport, il est en effet courant que les opérateurs postaux sous-traitent jusqu'à la totalité de leur transport sur la grande distance à des transporteurs. Pour ce qui concerne le segment du tri, les rendements d'échelle, s'ils existent, restent faibles malgré les fortes innovations technologiques du secteur (lecteurs de codes à barres, lecteurs optiques) et même si se développe une forte automatisation du tri. Le fait que les postes aient accepté de rétribuer les grands expéditeurs effectuant eux-mêmes le tri du courrier, constitue également une forte présomption de l'absence de fortes économies d'échelle sur ce segment.

comportant pas d'économies d'échelles notables. Les conclusions de ces analyses, qui font l'objet de très nombreux débats théoriques et d'études empiriques, sont d'autant plus importantes qu'elles pourraient conduire à rapprocher ou non le secteur postal des autres industries de réseaux et à préconiser, dans le premier cas, d'isoler la partie de la chaîne de production présentant des rendements croissants.

Ces points techniques sont d'un enjeu primordial car ils conditionnent la viabilité de l'ouverture du secteur à certaines formes de concurrence.

Toutefois, la difficulté principale à laquelle se heurte cette réflexion théorique, se trouve dans la définition même du réseau de distribution, les caractéristiques du monopole naturel se trouvant dans le service (assurer la distribution du courrier sur l'ensemble du territoire avec un délai d'acheminement de 1 jour), plus que dans la partie physique du réseau de distribution. Ce dernier est conçu et dimensionné pour assurer un certain délai d'acheminement, ce qui rend difficile d'isoler l'infrastructure de la définition des services.

9.7.3. Les nouvelles technologies concurrentes et/ou complémentaires

Comme dans les autres industries de réseaux, le progrès technologique, offre des possibilités nouvelles, dynamise la demande, permet un contournement du monopole et joue donc un rôle décisif dans les mutations en cours.

Les procédés de mécanisation du tri par l'informatisation croissante du courrier autorisent toutes les formes d'écrémage et de revendication de nouveaux partages de valeur ajoutée entre les utilisateurs et les opérateurs publics.

Les technologies comme le minitel, la téléphonie, le fax, l'édition de données informatiques, le courrier électronique, Internet, etc. engendrent des produits de substitution au courrier classique qui viennent rogner les frontières du monopole. Ce phénomène de substitution est toutefois très discuté par les experts car les chutes de trafic attendues n'ont pas été observées. D'une manière générale, l'évolution des marchés dits concurrents s'est en effet accompagnée d'une augmentation significative de la correspondance dont a bénéficié le courrier traditionnel. Toutefois, il faut reconnaître, que lorsque la diffusion des équipements informatiques aura touché l'ensemble des couches de la population et que s'exprimeront pleinement sur ces équipements les effets de réseaux qui restent aujourd'hui limités en France, et lorsque seront réglées les questions

liées à la sécurité des transferts d'information et de signature sur Internet, des bouleversements structurels pourraient apparaître dans le segment du courrier [55].

Sans pouvoir trancher ce débat, il semble que ces possibilités de substitution et les conséquences qu'elles pourraient avoir sur le devenir des postes nationales, ne doivent pas être sous-estimées et qu'elles représentent une menace sérieuse pour une poste qui ne se positionnerait pas sur ces marchés à fort potentiel de développement [56].

9.7.4. Un environnement qui devient plus concurrentiel

En quelques années l'organisation du secteur postal en Europe est passée d'une logique de coordination voire de coopération entre les différents monopoles nationaux à une logique plus concurrentielle. Ce basculement a été favorisé par l'abandon du statut d'administration au profit de structures commerciales mais aussi et sans doute par la nécessité de trouver de nouvelles capacités de développement.

Le service postal était, dans le passé, considéré comme une fonction étatique assurée par une administration disposant d'un droit de monopole. Dans les différents pays, les gouvernements ont mené des réformes institutionnelles de grande envergure rompant le lien unissant les postes avec l'administration. Ce processus qui a débuté en Europe dès le début des années 1980 s'est accéléré dans les années 1990 et s'est généralisé sous diverses modalités : de l'établissement public comme au Royaume-Uni, en France, en Belgique, au Luxembourg, ou encore au Danemark, à des sociétés de droit privé mais à capitaux publics comme en Irlande, au Portugal, en Suède, en Finlande, en Italie ou en Allemagne, ou encore sous la forme de société partiellement privatisée comme aux Pays-Bas.

---

(55) Par exemple, certains trafics tels que ceux liés au réseau social de santé sont appelés à disparaître alors que ce dernier représente 3 à 5 % du chiffre d'affaires de La Poste.

(56) Le développement d'activités dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de communication constitue un des axes de développement important pour les opérateurs historiques en raison d'une part, de l'impact que le développement de ces technologies peut avoir sur les marchés traditionnels postaux (développement du secteur colis avec le commerce électronique, effets de ces nouvelles technologies sur l'activité courrier elle-même), et d'autre part, par les gains de productivité, et la valeur ajoutée aux services existants que la maîtrise de ces technologies peut permettre d'obtenir.

En outre de nombreuses postes ont entamé durant la même période une restructuration de leur organisation interne autour de leurs principales activités, de manière à être plus réactives sur les différents marchés. La concurrence s'est progressivement imposée sur l'ensemble du secteur postal aussi bien pour la lettre avec l'arrivée de technologies concurrentes et des autres support médias, que sur les paquets et la messagerie express. Les concurrents privés combinant et maîtrisant tout à la fois les fonctions logistiques, les interfaces du processus de production postale (tri, distribution…), les moyens de transports, et les systèmes d'informations, situés aux frontières traditionnelles du secteur postal exercent une concurrence de plus en plus forte sur les postes.

Le cadre de coopération qui encadrait par le passé les relations entre les monopoles nationaux soucieux de réduire leur coût et d'augmenter la qualité de leur service face à leurs concurrents privés, se trouve aujourd'hui limité par les stratégies financières et commerciales que poursuivent certains d'entre eux.

10. Les réformes en cours en Europe ou comment préserver le service universel

La politique postale européenne n'a pas, contrairement à ce qui a pu se passer dans d'autres secteurs, été initiée par un mouvement de libéralisation. La réflexion communautaire visait à proposer des réponses aux problèmes auxquels étaient confrontées les postes nationales face au développement de la concurrence privée.

Ainsi dès 1992, le Livre vert, visait à lancer un débat politique sur le secteur postal communautaire, faisant de la pérennité et de l'amélioration du service universel, d'une part, et de l'élargissement du champ de la concurrence, d'autre part, ses deux préoccupations majeures. Après avoir analysé les évolutions récentes, il s'interrogeait sur ce que devaient être les objectifs communautaires dans ce secteur et quelles étaient les actions à entreprendre pour les atteindre. Plusieurs problèmes évoqués concernaient directement la Communauté comme : le manque d'harmonisation sur la qualité des services universels duquel résultaient par exemple des coûts d'opportunité ou des problèmes pour le courrier transfrontalier ; des variations dans la performance des services universels pouvant conduire à des distorsions commerciales entre les pays ; des différences sur la performance des services transfrontaliers, etc.

Pour que les missions d'intérêt général incombant aux administrations postales puissent s'exercer dans de bonnes conditions économiques et financières, le

Livre vert présentait différentes options allant d'une libéralisation complète à une harmonisation totale. Il manifestait son choix pour une option combinant une ouverture progressive accrue du marché et la mise en œuvre de mesures d'harmonisation, considérant que « *l'objectif d'un service universel peut justifier l'établissement d'un ensemble de services réservés aidant à garantir la viabilité financière du réseau du service universel et… garantissant donc la mission de service public* ».

Suite à ces débats, le Parlement européen et le Conseil ont adopté en décembre 1997 une directive sur les services postaux [57] dont l'objectif principal était de maintenir un service universel de qualité, à un prix abordable, sous condition de viabilité économique de l'opérateur, tout en mettant en place un processus de libéralisation graduelle du secteur. Certains ont critiqué le texte de la directive en soulignant qu'il restait très en deçà de la richesse de la réflexion du Livre vert, d'autres ont insisté sur le caractère très provisoire de ce texte.

Plus précisément, l'objectif de la directive est défini dans son article premier. Elle établit des règles communes concernant : la prestation d'un service postal universel au sein de la Communauté ; les critères définissant les services susceptibles d'être réservés aux prestataires du service universel ; les conditions régissant la prestation des services non réservés ; les principes tarifaires et la transparence des comptes pour la prestation du service universel ; la fixation de normes de qualité pour la prestation du service universel et la mise en place d'un système visant à assurer le respect de ces normes ; l'harmonisation des normes techniques ; et enfin la création d'autorités réglementaires nationales et indépendantes des opérateurs postaux [58]. Le texte de la directive normalise notamment les grands principes de régulation concernant les conditions d'intervention de ces autorités, les conditions susceptibles d'être respectées par les acteurs en matière de financement, ainsi que l'organisation générale et les pouvoirs de l'autorité réglementaire. Enfin, il conduit à réduire progressivement

(57) Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant les règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, « JO » L15/14, 21 janvier 1998.

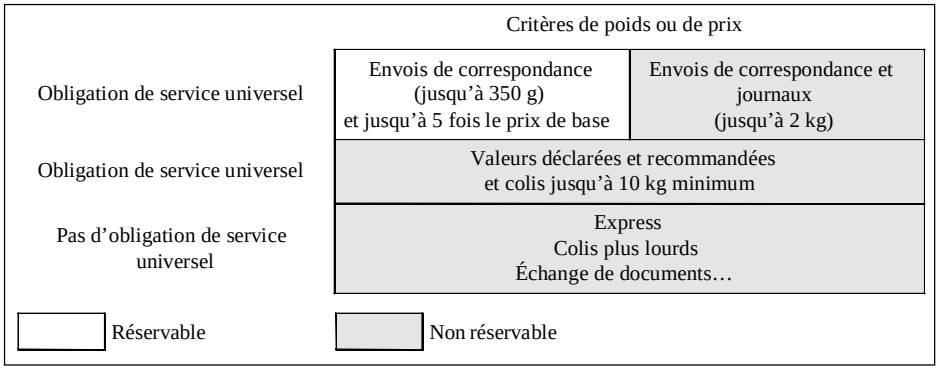
(58) Dans son article 22, la directive précise que « chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités réglementaires nationales pour le secteur postal, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes des opérateurs postaux » et que « les autorités réglementaires nationales ont en particulier pour tâche d'assurer le respect des obligations découlant de la présente directive. Elles peuvent également être chargées d'assurer le respect des règles de concurrence dans le secteur postal ».

le périmètre du monopole juridique du courrier sur lequel les postes nationales avaient prospéré.

Parmi les points positifs de cette directive, on soulignera d'abord qu'elle impose dans le secteur postal une séparation claire entre la fonction de régulation et l'opérateur. Ensuite elle définit le droit à un service universel « *correspondant à une offre de services postaux de qualité déterminée, fournis de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables pour tous les utilisateurs* » [59].

Selon les termes mêmes de la directive, le service universel concerne ainsi les envois postaux et les colis pour des poids allant respectivement jusqu'à 2 et 10 kg et les services relatifs aux envois recommandés et aux envois à valeur déclarée, les pays ayant la possibilité de renforcer le périmètre du service universel pour les colis jusqu'à 20 kg.

Tableau 3 – Relation entre les domaines réservables et le service universel



Source : Commission européenne (1992) et directive 97/67/CE, article 3

Le Conseil, acceptant de déroger aux règles de la concurrence, s'est enfin accordé sur les services susceptibles d'être réservés au(x) prestataire(s) du service universel. La définition de ces services s'incarne dans le principe de proportionnalité selon lequel les droits exclusifs et spéciaux qui restreignent la

(59) Sans développer les nombreux points précisés dans ce texte, on peut noter que pour l'assurer les États sont tenus de prendre des mesures pour que la densité des points de contact et d'accès tienne compte des besoins des utilisateurs, pour que le (ou les) prestataire(s) du service universel garantisse(ent), sauf circonstances très particulières, tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine une levée et une distribution au domicile de chaque personne.

concurrence doivent être « proportionnés » au maintien du service universel. Ces services ont été définis par une limite de poids et de prix et peuvent aussi s'étendre au courrier transfrontière et au publipostage.

La directive prévoit dans son article 7 que le Parlement et le Conseil décident, avant le premier janvier 2000, de la poursuite de la libéralisation contrôlée des marchés des services postaux, notamment en vue de la libéralisation du courrier transfrontière et du publipostage ainsi que d'un nouveau réexamen des limites de prix et de poids avec effet à compter du 1er janvier 2003.

Les délais envisagés par la directive seront sans doute dépassés, le processus de transposition n'étant pas terminé et la commission procédant actuellement à un état des lieux [60]. La directive postale, qui aurait dû être transposée dans tous les pays de l'Union à la mi-février 1999, n'était traduite en droit interne en juin 1999 que dans les États scandinaves, les Pays-Bas et la Grèce. En Italie, Belgique, Irlande, Portugal, et Luxembourg, le processus est encore en cours. L'Allemagne, l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Espagne et la France n'ont réalisé qu'une transposition partielle. Tout en précisant que l'évaluation du processus de transposition et de l'entrée dans les faits des décisions prises dans le cadre de la directive ne font pas l'objet d'un consensus au sein des États, on remarquera que la transposition de la directive postale est à peine achevée que se prépare déjà une nouvelle directive.

En particulier, la France a transposé l'essentiel de la directive dans l'article 19 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire 99-533 du 25 juin 1999 dans lequel elle définit le service universel et les services réservés. L'article L. 1er du Code des postes et télécommunications définit le service universel comme devant garantir à tous les usagers de manière permanente et sur l'ensemble du territoire en application des principes de continuité et d'égalité, des services postaux répondant à des normes de qualité déterminées à des prix abordables pour tous les utilisateurs. Il concerne les envois postaux d'un poids inférieur ou égal à 2 kg, les colis postaux jusqu'à 20 kg, les envois recommandés, les envois à valeur déclarée ainsi que la presse. Certains points relevant de décisions législatives et réglementaires restent encore à préciser comme les règles relatives à la comptabilité séparée des prestations relevant du service universel et des services compris dans le secteur réservé ; les conditions régissant la prestation des services non réservés et

(60) L'appréciation de la transposition constitue un exercice difficile et très discuté. Le rapport reprend ici l'état des lieux de la transposition de la directive proposé dans le rapport Larcher : « Sauver la poste : est-il encore temps pour décider ? », « Les rapports du Sénat », n° 463, 1999, p. 33.

l'accès au réseau postal public [61] ; et enfin, la désignation de l'autorité réglementaire nationale, qui, selon la loi de 1990 et l'avant-projet de loi soumis à avis de la CSSPPT, relève du ministre chargé des Postes [62]. Ce dernier point mérite une attention particulière, dans la mesure où l'organisation actuelle, dans laquelle un même service conjugue les fonctions de mise en œuvre de la réglementation des activités postales et de tutelle de l'exploitant public, pourrait être contestée par la Communauté européenne, considérant qu'une telle répartition des pouvoirs ne satisfait pas aux exigences de l'article 22 de la directive.

Le paysage postal européen est en voie de recomposition accélérée. Les firmes en place dans le secteur développent des stratégies de croissance externe et les alliances internationales se multiplient même si les postes restent fortement marquées par leur caractère national. La globalisation de l'économie et les changements fondamentaux qui traversent le secteur des communications obligent les entreprises du secteur à s'engager hors de leurs frontières et à investir dans de nouvelles activités.

Les postes nationales qui cherchent toutes à préserver leur marché national suivent des stratégies assez différenciées selon les dispositions retenues par les États [63] : dans certains pays, les monopoles historiques cherchent à consolider leur position avant une ouverture plus significative du marché, d'autres se lancent très clairement à la conquête des marchés internationaux, comme les postes hollandaise et allemande.

---

(61) L'article 11 du chapitre 4 de la directive relatif aux conditions régissant la prestation des services non réservés et l'accès au réseau, stipule que le Parlement et le Conseil doivent arrêter les mesures nécessaires pour assurer aux utilisateurs et aux prestataires du service universel un accès au réseau postal public dans des conditions transparentes et non discriminatoires.

(62) Le décret 98-979 du 2 novembre 1998 stipule en effet que la Direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes élabore la politique du Gouvernement dans les domaines des postes et télécommunications, et veille à sa mise en œuvre. Elle doit donc veiller à l'accomplissement des missions des services publics et au respect des conditions d'une concurrence loyale entre les différents acteurs économiques, d'une part, tout en exerçant la tutelle sur La Poste, d'autre part.

(63) La situation actuelle présente cependant, encore aujourd'hui, des différences d'un pays à l'autre au sein de l'Union européenne : par exemple, en matière de seuils de poids définissant les frontières du monopole (même si ces seuils n'ont pas de conséquences importantes sur le chiffre d'affaires ou les parts de marchés des monopoles), on va d'une situation en Suède dans laquelle il n'y a plus de monopole postal à la situation française où un monopole est maintenu pour les envois de lettres allant jusqu'à 350 g et un prix correspondant à 5 fois le prix de base.

Le secteur se restructure autour de pôles. Des pôles fédérateurs émergeront sur la base d'alliances entre les postes et les intégrateurs. Cette structuration du secteur est déjà clairement établie : c'est le cas avec la poste hollandaise, société introduite en Bourse qui a racheté l'intégrateur australien TNT spécialisé dans le transport express, ou encore avec la poste allemande, Deutsche Post AG, qui, parmi d'autres participations, détient notamment 25 % du leader du transport express aérien, DHL.

Tableau 4 – La croissance externe de la Deutsche Post A.G.

Date	Société	Pays	Part achetée
Avril 97	Servisco	Pologne	60 %
Juillet 97	Trans-o-Flex	Allemagne	24,8 %
Décembre 97	Quickstep Parcel Service	Suisse	100 %
Mars 98	Mac Paper	Allemagne	100 %
Mars 98	DHL Inter.	USA	22,5 %
Septembre 98	DHL Inter.	USA	2,5001 %
Septembre 98	Global Mail	USA	100 %
Décembre 98	Ducros services rapides	France	68,3 %
Décembre 98	Postbank A.G.	Allemagne	82,5 %
Janvier 99	MIT	Italie	90 %
Mars 99	Securicor Distribution	Royaume-Uni	50 %
Mars 99	Danzas	Suisse	98,1 %
Mai 99	Yellow Stone	USA	100 %
	Nedlloyd	Pays-Bas	100 %
	ASG	Suède	52,4 %
	Qualipac	Suisse	100 %

Source : Service de l'expansion économique en Allemagne, ambassade de France, juin 1999

Plusieurs scénarios pourraient donc être envisagés pour l'espace européen, alors que l'environnement concurrentiel se fait plus agressif : les postes peuvent resserrer leur coopération en concluant des accords bilatéraux de manière à renforcer leur compétitivité et leur qualité de service ; elles peuvent encore chercher sous l'impulsion ou non des États à constituer un réseau postal international plus cohérent, voire intégré sur la base de coopérations plus poussées ou par une consolidation capitalistique (prise de contrôle financier par des échanges de participations ou par des OPA) ; elles peuvent également suivre chacune leur destin en suivant leur propre intérêt, la concurrence accrue dans le

secteur provoquant alors un éclatement du secteur en précipitant une libéralisation beaucoup plus nette qu'aujourd'hui.

Toutefois, les récentes décisions prises en Europe par les grandes postes nationales tendent plus à conforter davantage les comportements d'affrontement des opérateurs qu'à renforcer leur coopération [64]. L'opportunisme de certaines postes sur le repostage en est une claire illustration.

11. Les relations entre l'État et La Poste à l'épreuve de l'ouverture des marchés

Il reste à la France à terminer d'adapter son cadre législatif et réglementaire et à réexaminer l'organisation des fonctions de tutelle, de régulation et de prescripteur des missions de service public.

La situation de l'entreprise publique postale pose, en effet, des problèmes délicats à résoudre. L'exploitant de droit public, avec des personnels sous statut de la fonction publique, est soumis à la tutelle technique et financière du pouvoir politique. Il doit remplir des obligations de service public ou plus généralement d'intérêt collectif et social, répondant à des politiques publiques générales ou spécifiques alors qu'une grande part de ses activités se trouve de fait dans le secteur concurrentiel (messagerie, services financiers). Cette situation rend fragile la recherche d'une gestion équilibrée et suppose que soient clairement précisées les règles d'affectation des charges entre les différentes activités.

(64) Le contrat de Plan prend acte de ce changement, puisque le thème de coopération décrit dans le premier contrat de Plan (1995-97) « La Poste continue à promouvoir et à développer une politique de coopération active avec les autres services postaux » disparaît, dans le second contrat de Plan (1998-2001) au profit des seules logiques de partenariats commerciaux ou capitalistiques « son engagement commercial et industriel à l'étranger se fait par implantation directe, croissance externe ou mise en place de partenariats avec des opérateurs étrangers ».

11.1. La difficile et longue clarification des relations entre l'État et La Poste

Les contours des missions [65] ou des contraintes pesant sur La Poste sont assez difficiles à apprécier, comme les relations financières que l'État entretient avec cette entreprise. Or, avec l'ouverture accrue à la concurrence, ces relations font et feront encore l'objet de nombreuses interrogations et contestations, aussi bien du côté des opérateurs privés dénonçant les distorsions de concurrence en raison des subventions croisées ou d'aides d'État déguisées, que du côté de l'entreprise elle-même lorsqu'elle estimera que ses relations avec l'État s'établissent à son désavantage. Tout converge donc pour accélérer le processus de clarification en cours.

11.1.1. Les missions et les contraintes

La loi du 2 juillet 1990 modifiée par la loi 99-533 confie à La Poste deux missions fondamentales. L'entreprise assure premièrement, « *dans les relations intérieures et internationales, le service public des envois postaux qui comprend le service universel postal et, dans ce cadre, le service public du transport et de la distribution de la presse bénéficiant du régime spécifique prévu par le code des postes et télécommunications* ». Elle peut, en outre, dans le respect des règles de la concurrence, proposer tout autre service de collecte et de transport d'objets et de marchandises. Elle offre, deuxièmement, dans le respect des règles de la concurrence, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance. La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'État, la

(65) L'ensemble des missions et des contraintes de l'entreprise est explicité dans différents textes, notamment pour les services non financiers :

- *loi n° 90-568 du 2 juillet 1990*
- *loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.*
- *le décret 90-1214 du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste en cours d'adaptation aux nouvelles dispositions législatives concernant le service du courrier (loi du 25 juin 1999) et les services financiers (loi de finances pour 1999).*

Caisse nationale d'épargne dans le respect des dispositions du code des caisses d'épargne [66].

À ces missions s'en ajoutent d'autres qui toutefois ne se situent pas sur le même plan. Le texte de loi parle à leur sujet de contribution (article 5 et article 6). Comme le précise ensuite le cahier des charges, La Poste contribue aux missions de défense et de sécurité publique (article 17), aux missions de réglementation (article 18), à la promotion de l'innovation et de la technologie française à l'étranger (article 19), à la coopération technique internationale et à l'aide au développement (article 20), et enfin et surtout à l'aménagement du territoire (article 21).

La Poste exerce donc à la fois des activités en monopole dont elle a le bénéfice au titre du service universel et des activités appartenant au secteur concurrentiel.

11.1.2. Les mécanismes de financement

L'évaluation des flux financiers entre l'État et La Poste est en débat au sein de l'administration. Ceux-ci, plus ou moins explicites, comprennent notamment : l'aide de l'État pour la contribution au déficit du transport et de la distribution de la presse ; les taxes fiscales dans la mesure où le régime de l'entreprise reste encore partiellement dérogatoire au droit commun (TVA, taxe professionnelle) [67] ; les charges sociales puisque La Poste est soumise au régime

(66) Le domaine d'activité des services financiers est précisé par l'article 8 du cahier des charges : « La Poste a vocation (…) à recevoir des fonds du public et à offrir les prestations relatives aux services et produits suivants :

- *moyens de paiement et transferts de fonds nationaux et internationaux (…), les comptes à vue relevant du service des chèques postaux ;*
- *opérations de change ;*
- *comptes, livrets, bons d'épargne de La Poste et autres produits d'épargne ;*
- *placement, souscription, achat, gestion administrative, garde et vente de valeurs mobilières ou de tout autre produit de placement financier ;*
- *gestion de patrimoine, gestion de portefeuille de valeurs mobilières et conseil et assistance en ces domaines ;*
- *tous types de produits d'assurance ;*
- *prêts d'épargne-logement, principaux et complémentaires ».*

(67) Par exemple, l'essentiel des activités de La Poste n'est pas assujetti à la TVA. Ce régime fiscal constitue pour l'entreprise un important obstacle à toute stratégie d'intégration des services, puisqu'elle ne peut récupérer la TVA (y compris dans les relations avec ses filiales) et grève ainsi les consommations intermédiaires comme les investissements. Un tel système pénalise également l'entreprise dans la mesure où les

de compensation et surcompensation démographique et verse à l'État le montant des pensions dues à ses retraités [68] ; le versement à La Poste d'une rémunération pour la collecte des comptes chèques postaux [69] ; les frais relatifs aux services rendus à l'administration des finances pour la tenue des comptes des comptables publics ; les frais d'envois de correspondances officielles des ministères [70] ; les compensations pour la collecte sur les livrets A, etc.

Ce dossier aux enjeux financiers et budgétaires considérables est très polémique. Les évaluations disponibles [71] des coûts et de leur prise en charge par l'État restent très discutables. Il n'en demeure pas moins que les problèmes sont réels comme le faisait remarquer la CSSPPT dans un avis de 1998. Les contraintes de service public non compensées et les autres « charges indues » supportées par l'entreprise (près de 9 milliards de francs) continuent à fragiliser l'entreprise alors que la concurrence s'intensifie et que l'entreprise aurait besoin de marges plus importantes pour financer son développement.

Même si le récent contrat de plan, que certains qualifient de rendez-vous manqué, va dans le bon sens, il reste encore bien du chemin à parcourir. Parmi les nombreux points qu'il faudrait évoquer, on en retiendra trois particulièrement importants : le premier concerne le transport et la distribution

---

activités, non assujetties à la TVA, sont assujetties en compensation à une taxe spécifique sur les salaires.

(68) Le contrat d'objectifs et de progrès 1998-2001 comporte un engagement de l'État qui stabilise la charge des retraites au niveau de 1997.

(69) Jusqu'à la fin de la centralisation de la gestion des fonds des CCP par le ministère des Finances dont le principe a été inscrit dans la loi de finances pour 1999.

(70) Le système de franchise a été abandonné en 1996, pour un système responsabilisant davantage les différentes parties concernées. Les frais d'envois de correspondance officielle des ministères sont désormais acquittés par chaque ministère sur leurs moyens de fonctionnement. À court terme, seules les franchises dont bénéficient les envois au Président de la République, ainsi que les aérogrammes et envois aux non-voyants devraient subsister.

(71) Le rapport annuel de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications (CSSPPT), octobre 1997-septembre 1998 propose page 171 le tableau suivant pour évaluer les surcoûts supportés par La Poste :

Transport et distribution de la presse	*3 GF*
Aménagement du territoire (enquête conjointe IG.Finances et IG.PTT)	*2,5 GF*
Rôle social (de l'ordre de)	*1 à 2 GF*
Collecte des fonds CCP (taux raisonnable de 6 % par révision de l'assiette : panier composite long-moyen-court termes)	*2 GF*
Charges de retraites (situation atypique, dérive annuelle)	*0,6 GF*

de la presse, la question des retraites et, enfin, la question sans doute la plus délicate, la contribution à l'aménagement du territoire.

11.1.3. La distribution de la presse

Le transport et la distribution de la presse, services ouverts à la concurrence, constituent toutefois en application de l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990 un service obligatoire pour La Poste, service dont les tarifs sont fixés par décret.

Ce service obligatoire occasionne pour l'opérateur des coûts (le déficit est actuellement évalué par l'entreprise à 3,1 milliards de francs), dont la prise en charge jusqu'aux accords Galmot (1996) n'était pas clairement établie. Ces accords et le contrat de Plan qui a suivi ont notamment permis d'aboutir à un financement plus équilibré et plus satisfaisant de ce service.

Le groupe de travail animé par M. Galmot a effectivement débouché sur un compromis grâce aux efforts conjugués de la presse qui a accepté une revalorisation des tarifs de 50 % (1997-2001), de l'État qui portera sa contribution en 2000 et 2001 à 1,9 milliard de francs (1,85 milliard de francs pour les exercices 1998-1999) et de La Poste qui s'est engagée à améliorer la qualité des services en adaptant son offre pour mieux répondre aux attentes du secteur et à obtenir des gains de productivité de 1,5 % par an. Cette réforme progressive permet de sortir d'une logique administrative dans laquelle s'enfermaient les mécanismes de prise en charge de cette mission de service public, et d'entrer dans un cercle vertueux dans lequel chacune des parties prenantes gagne à se trouver plus responsabilisée.

11.1.4. Les retraites

Les mécanismes par lesquels l'entreprise assume le coût des retraites constituent un handicap pour La Poste dans la compétition qui l'oppose aux autres entreprises. Selon ce mécanisme, précisé dans la loi du 2 juillet 1990, l'entreprise doit verser à l'État la prise en charge intégrale des dépenses de pension concédées ou à concéder à ses agents retraités. Ce mécanisme qui repose sur une logique de stock met l'entreprise dans une situation délicate par rapport à ses concurrents cotisant sur leur masse salariale.

La structure démographique de La Poste entraînant une augmentation des charges annuelles dans des proportions inquiétantes (augmentation de 600 millions par an), il paraîtrait souhaitable de retenir pour La Poste un

système de financement comparable à celui que connaissent des entreprises du secteur concurrentiel.

Toutefois, la solution trouvée pour France Télécom, placée dans la même situation, qui consiste à substituer aux versements faits chaque année au Trésor public une cotisation à effet libératoire (destinée à financer les retraites des agents de La Poste), l'État assurant le paiement des pensions en cours, n'a pas été retenue pour La Poste.

Le contrat de plan a apporté une autre réponse en stabilisant en francs constants au niveau 1997 les charges annuelles de La Poste sur la période du contrat. Bien que ceci représente un effort très significatif pour l'État et un allégement substantiel pour La Poste (3 milliards de francs en cumulé sur les quatre ans), on peut regretter que cette réponse ne soit que provisoire et incomplète.

11.1.5. La contribution à l'aménagement du territoire et la question du financement du réseau

Sans vouloir couvrir l'ensemble des contributions de La Poste à l'aménagement du territoire, sujet qui dépasse le cadre de cette réflexion, il est important d'y revenir dans la mesure où l'organisation actuelle pose des problèmes en matière de régulation.

Si, depuis la réforme de 1990, bien des aspects relatifs aux relations entre La Poste et l'État ont été clarifiés ou sont en passe de l'être, il faut bien avouer que ce n'est pas le cas de ceux concernant la présence postale sur le territoire. Or, ce sujet très sensible, notamment pour les élus locaux, devra nécessairement être abordé. Il pose des problèmes aussi bien du point de vue de la compétitivité de l'entreprise confrontée à une concurrence vive, que du point de vue de l'organisation de la concurrence, l'affectation des coûts du réseau sur telle ou telle activité pouvant fausser le jeu de la concurrence. Pour l'instant, les missions de La Poste en matière d'aménagement du territoire ne sont pas clairement établies ; les surcoûts supportés par l'entreprise pour sa contribution à l'aménagement du territoire sont encore mal connus ; la compensation des pouvoirs publics est relativement faible et peu transparente.

L'adaptation du réseau, reconnue unanimement comme une nécessité, a du mal à entrer dans les faits, [72] La Poste se trouvant dans l'impossibilité de faire évoluer le réseau. Si le dernier contrat de plan prévoit une possibilité d'optimisation en concertation avec les élus, il n'y a aucune évolution significative en cours, le processus semblant aujourd'hui complètement bloqué. Pourtant, le réseau des bureaux de poste [73] qui a très peu bougé depuis le début du siècle, doit s'adapter aux conditions démographiques et économiques du pays en étant confronté aux besoins réels, une implantation inadaptée ne pouvant être maintenue qu'en contrepartie d'un financement assurant l'équilibre financier.

Mais, le coût du maintien de la présence postale actuelle sur le territoire, malgré la création (dans le contrat de Plan, article 4-2) de nouvelles modalités de concertation (Commissions départementales de présence postale territoriales – CDPPT), qui commencent à se mettre en place et responsabilisent les collectivités lorsqu'elles décident d'imposer le maintien d'un bureau de poste non rentable, est difficile à évaluer. Il est lié, d'une part, au maintien d'un grand nombre de bureaux en situation de sous-activité dans les zones rurales, et, d'autre part, au fait que dans les banlieues difficiles les recettes tirées des nombreuses opérations financières d'un très faible montant ne couvrent pas leurs coûts. Les éléments chiffrés sont rares et ceux qui existent sont contestés. Toujours est-il que, premièrement, l'ordre de grandeur avancé (entre 3 et 4 milliards de francs par an) est sans relation avec ce que rapporte l'abattement sur les taxes professionnelle et foncière censé couvrir ce surcoût, et que, deuxièmement, ces procédures de compensation implicites sont économiquement peu claires, les gains obtenus par La Poste par cette procédure n'ayant aucune raison de correspondre aux coûts qu'elle supporte.

On peut regretter que le contrat de Plan ne s'engage pas plus sur cette question ; il se contente de rappeler que La Poste, en raison de sa participation à l'aménagement du territoire, continue de bénéficier de l'abattement fiscal prévu

---

(72) Le premier contrat de Plan de La Poste laissait en apparence une assez grande liberté à l'entreprise pour déterminer les modalités de sa présence sur le territoire sous réserve qu'elle se place dans les procédures prévues. Dans les faits, elle a dû se plier aux contraintes d'un moratoire sur les fermetures de service public en milieu rural et à la lourdeur d'une procédure définie par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire qui créait l'obligation d'entreprendre une étude d'impact avant toute fermeture.

(73) Il faut noter que l'organisation de la distribution du courrier peut être assurée par un réseau spécifique différent du réseau des bureaux de poste dans sa fonction de guichet ouvert au public. Ce sont donc les activités financières qui représentent l'activité principale des guichets.

dans la loi, et reporte l'évaluation du surcoût « éventuel » de la présence postale induit par sa participation à l'aménagement du territoire en 2001.

La présence postale sur le territoire constitue un véritable défi politique et nécessite que les décisions prises sur ce point soient inscrites dans un cadre concerté et démocratique, responsabilisant les différentes parties prenantes. Une telle concertation, associant tous les intérêts concernés, paraît indispensable pour que la réorganisation des services postaux repose sur une meilleure définition des besoins permettant d'adapter l'offre sous contrainte d'une plus grande maîtrise des coûts. De nombreuses solutions permettant de clarifier les responsabilités des pouvoirs publics existent, et certaines sont déjà mises en œuvre dans d'autres pays avec plus ou moins de succès [74] : en associant l'entreprise à d'autres réseaux commerciaux, en diversifiant les services offerts par l'opérateur [75], en mettant en place des maisons de service public ou des réseaux mobiles [76] dans les régions les moins denses, etc.

Une contractualisation entre La Poste et les collectivités locales, au niveau régional, pourrait être une solution adaptée pour obtenir cette rationalisation du réseau, l'État pouvant par ailleurs intervenir financièrement directement auprès des collectivités en raison d'une nécessaire solidarité nationale. Comme cela a pu être pratiqué pour d'autres services publics locaux, la mise en place de mécanismes incitatifs permettrait d'obtenir tout à la fois une amélioration du service, dont le niveau de qualité serait apprécié et contrôlé par les collectivités, et une prise en charge claire et transparente du coût imposé à l'entreprise, celle-ci étant contrainte par ailleurs à des gains de productivité [77].

Quel que soit le choix retenu, il parait important de veiller à ce que les entreprises présentes sur le territoire dans le secteur non réservé, comme

---

(74) La franchise des bureaux de postes est une des solutions les plus fréquemment répandue pour assurer une couverture dense du territoire.

(75) Cette solution qui consiste à rentabiliser le réseau en étendant la gamme des produits et services commercialisés (services financiers, assurances, papeterie, loterie, etc.) pose de redoutables problèmes de concurrence.

(76) Cette solution testée en Allemagne n'a pas fait ses preuves.

(77) Le niveau de décentralisation mérite d'être discuté. Une réorganisation en profondeur du réseau consistant à mieux allouer les ressources disponibles dans un schéma de cohérence globale milite plutôt pour une contractualisation à l'échelle régionale, alors que la recherche d'une efficacité accrue sur le réseau existant conduit plutôt à retenir une échelle plus locale, ce niveau de décision étant sans doute le plus adapté pour offrir des alternatives crédibles dans le cadre du regroupement de services municipaux par exemple.

l'entreprise en charge du service universel n'aient pas à supporter le coût du maintien de la présence postale sur l'ensemble du territoire [78].

Par ailleurs, il sera nécessaire, dans tous les cas de figure, de disposer d'un outil comptable permettant d'identifier les coûts du réseau, de garantir l'absence de subventions croisées entre les différentes activités, en rendant plus transparentes les affectations des coûts du réseau aux différentes activités.

Enfin, la transposition de la directive postale « à la sauvette » selon les termes d'un rapport du Sénat n'a pas donné lieu à un véritable débat public sur l'avenir de La Poste. Or l'ampleur des mutations actuelles, qui ne pourront que s'amplifier dans un proche avenir, milite pour qu'un tel débat soit organisé autour d'un projet de loi. Il permettrait de dégager les grandes orientations souhaitées par l'ensemble de la société française et de mobiliser le personnel de l'entreprise publique.

11.2. Permettre à La Poste de réussir dans le jeu concurrentiel

La clarification des relations entre La Poste et l'État est un enjeu majeur pour permettre à l'entreprise de réussir dans l'environnement concurrentiel international. La transformation de ces relations n'est d'ailleurs pas à sens unique. Il s'agit tout à la fois pour l'État d'assurer avec l'entreprise les moyens de son développement [79] en ne lui imposant pas d'assumer les surcoûts liés à ses missions d'intérêt général tout en obtenant d'elle des gains d'efficacité sur la base de principes clairement établis, l'État jouant ainsi pleinement son rôle d'actionnaire.

---

(78) Le service universel postal, que les services réservés dans l'organisation actuelle du secteur sont censés financer, concourt à la cohésion sociale et au développement équilibré du territoire comme le précise la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25-06-1999. Toutefois, l'entreprise en charge du service universel ne doit pas pour autant assumer le coût de la présence postale, qui la pénalise face à ces concurrents, lorsqu'elle est tenue de maintenir une implantation territoriale de son réseau alors que celle-ci pourrait être substantiellement modifiée sans dégrader la qualité du service universel.

(79) Dans la phase de mutation que subit le secteur, comme le montrent les montants des investissements réalisés par les opérateurs postaux étrangers, ces besoins sont très importants aussi bien pour financer une éventuelle croissance externe que pour investir dans les segments d'activités les plus dynamiques, autour du développement du réseau Internet par exemple (fiabilité des e-mails, sécurité du commerce électronique, etc.) et pour prendre des positions sur les marchés porteurs d'avenir.

Par ailleurs, La Poste n'est pas restée inerte face aux mutations en cours dans le secteur et a déjà réagi aux offensives déclenchées par ses concurrents en développant elle aussi des accords, créant des filiales communes avec d'autres postes, s'engageant ainsi dans une croissance externe par le biais de ses filiales.

Toutefois, le développement de filiales ou l'acquisition d'entreprises que permet le statut actuel de La Poste, si elle disposait des fonds propres pour le faire, ne semble pas être une réponse suffisante aux défis qui se présentent à l'entreprise. Pour permettre à La Poste de participer à la vague de restructurations que l'on observe actuellement en Europe, la question du maintien de son statut pourrait se poser et conduire l'État à s'orienter vers la solution qu'ont choisie de nombreux pays en transformant l'entreprise en société anonyme à capitaux publics.

La question mériterait, en tout état de cause, d'être examinée avant que le statut n'apparaisse trop tard comme un obstacle et alors que les choix possibles de rapprochement, d'alliances allant au-delà de simples accords commerciaux, sont déjà très restreints et le seront encore plus à l'avenir et que de tels rapprochements supposeront, pour convaincre d'éventuels partenaires, une clarification des relations entre l'État et l'entreprise.

12. Assurer le service universel dans un environnement concurrentiel

D'une façon générale, dans l'Union européenne, deux problèmes majeurs vont se poser :

- d'une part, indépendamment des décisions prises en matière de libéralisation sur les services réservés, les évolutions technologiques viendront éroder le cœur de l'activité des opérateurs postaux. Ceci représente une menace potentielle pour le financement du service universel ;

- d'autre part, le développement de la concurrence dans les segments concurrentiels du secteur (courrier express, services de colis et même les services financiers) s'accompagne de contentieux de plus en plus forts avec les opérateurs en charge du service universel qui sont accusés d'utiliser leurs droits exclusifs existants pour fausser la concurrence et abuser de leur position dominante.

12.1. Les outils de régulation face aux transformations du secteur

12.1.1. Vers une nouvelle organisation industrielle du secteur

Les problèmes auxquels les organismes de régulation postale seront confrontés dans les prochaines années sont à analyser en grande partie au regard des évolutions que pourra connaître l'organisation du secteur. Or cette dernière dépendra d'une part, des pressions concurrentielles et de l'évolution de la demande analysées dans la première partie et, d'autre part, des décisions qui seront prises au niveau communautaire dans le cadre de la deuxième étape de la libéralisation.

À court terme, soit le monopole postal actuel perdure avec ou sans quelques aménagements marginaux, soit il tend à disparaître.

La première orientation, qui a prévalu jusqu'à très récemment dans l'ensemble des pays européens, conduit à réglementer les services de correspondance sur la base de critères de poids et de prix, interdisant à d'autres opérateurs d'entrer sur ce marché, tout en laissant le monopole développer des activités sur d'autres marchés. Dans ce cas, les organismes de régulation doivent s'attacher à contrôler les tarifs des prestations pour lesquelles l'entreprise historique conserve un monopole destiné à garantir le financement du service universel, mais aussi et plus particulièrement, à s'assurer qu'il n'existe pas de subventions croisées entre les services réservés et les services qui relèvent du secteur concurrentiel.

La seconde orientation, qui reste encore très théorique dans l'immédiat, même si quelques pays comme la Suède ont franchi le pas, consiste à libéraliser totalement le secteur. L'analyse des pays ayant procédé à de telles réformes montre que la concurrence se concentre essentiellement sur le courrier des entreprises, sur certains services et sur certaines niches géographiques, les concurrents développant un service complet depuis la collecte jusqu'à la distribution finale, et que les contentieux entre les nouveaux entrants et l'opérateur historique portent essentiellement sur les pratiques tarifaires de ce dernier. De telles évolutions conduisent donc à être assez réservé sur la possibilité d'introduire des réformes similaires à celles entreprises dans les autres secteurs de service public où le réseau est isolé de l'activité ouverte à la concurrence.

Entre ces deux orientations extrêmes, il existe de nombreuses possibilités intermédiaires, le processus de libéralisation pouvant s'engager selon différentes logiques.

La libéralisation peut, en effet, être obtenue de manière progressive en abaissant les limites de poids et de prix définissant le secteur réservé. Les statistiques de trafics disponibles montrent qu'une telle décision n'aurait pas de grande incidence sur l'intensité de la concurrence tant que ces limites restent relativement élevées, la grande masse du trafic se situant dans la catégorie des plis de moins de 50 grammes [80] (85 %), et la quasi totalité du chiffre d'affaires se trouvant dans la catégorie des plis de moins de 100 grammes (93,6 %).

Une autre voie consisterait à ouvrir certains segments de marché : le publipostage et/ou le courrier transfrontalier, dans un premier temps, puis l'ensemble du courrier des entreprises, qui intéresse particulièrement les opérateurs privés [81]. Dans une telle configuration, la réforme dissocierait au sein du secteur les services traitant le courrier en provenance des entreprises, celui émis en grande quantité et celui émis à l'unité, de celui en provenance des ménages, les exigences en matière de services pouvant être très différentes selon les clients. En cas d'ouverture à la concurrence du courrier émis par les entreprises une réflexion serait alors nécessaire afin de déterminer dans quelle mesure la péréquation pourrait être maintenue pour les courriers émis par les ménages et supprimée pour le reste des activités, et comment seraient compensées les conséquences tarifaires sur le courrier des ménages.

On peut cependant imaginer des évolutions encore plus radicales en considérant séparément, comme le fait déjà la Commission [82], les différentes activités du métier postal (collecte, tri, acheminement, distribution). Ces activités, qui

---

(80) Les chiffres moyens pour l'Europe des 15 sont les suivants : le courrier de moins de 20 grammes représente 60 % du chiffre d'affaires en monopole et 70 % du trafic ; celui de moins de 50 grammes, 77 % du chiffre d'affaires et 85 % du trafic ; celui de moins de 100 grammes, 93,6 % du chiffre d'affaires et 86,7 % du trafic (Source : Study on the Weight and Price Limits of the Reserved Area in the Postal Sector, CTcon, novembre 1998, Commission européenne, Bruxelles et Vallendar).

(81) L'ouverture du publipostage et du courrier transfrontalier est envisagée comme une phase transitoire de libéralisation. Il convient toutefois de noter qu'en cas de libéralisation simultanée de ces deux segments, c'est de fait l'ensemble du courrier industriel qui serait libéralisé, le contrôle effectif des frontières du monopole devenant alors impossible à exercer.

(82) Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'État relatives aux services postaux, C 39/2, « Journal Officiel des Communautés européennes » du 6 février 1998.

répondent à des besoins distincts selon les différentes catégories de clientèles, pourraient être alors considérées comme des marchés distincts. Dans cette optique, les clients chercheraient à obtenir de l'opérateur postal, dans des conditions de marché, des services spécifiques, que les monopoles historiques pratiquent déjà [83] mais qui restent du point de vue de certains encore beaucoup trop limités.

Dans une telle perspective, deux solutions extrêmes sont envisageables : soit les activités relevant du monopole naturel (essentiellement la distribution) sont isolées du reste de l'activité, l'entreprise ou les entreprises en charge de la distribution étant cantonnées à ce type d'activité, [84] soit, au contraire, on accepte la coexistence de nombreux réseaux de distribution. Dans ce dernier cas, on pourra s'interroger sur l'intérêt pour la collectivité de disposer sur le même territoire de plusieurs réseaux de distribution.

Dans le premier cas, [85] le monopole de droit ou de fait est invité à mettre son réseau de distribution à la disposition des opérateurs contre le paiement d'une charge d'accès. Les problèmes que devrait alors traiter l'organisme de régulation sont classiques et concernent le contrôle des tarifs que ferait payer le monopole pour ce service, ainsi que la mise en place de procédure incitatives pour contrôler les coûts et assurer l'adaptation des services.

Une telle séparation des activités dans laquelle on considère la distribution comme une consommation intermédiaire soulève de très vives interrogations, sans doute encore plus que dans d'autres secteurs, dans la mesure où cette séparation ferait perdre des synergies entre les différentes composantes du

---

(83) L'accès des clients à différents maillons de la production se pratique déjà. C'est le cas pour le courrier transfrontière, la levée et le transport étant effectués par un opérateur postal différent de celui qui s'acquitte de la distribution. C'est encore le cas pour le courrier national, la plupart des opérateurs postaux autorisant leurs gros clients à procéder au tri en contrepartie de ristournes sur les tarifs publics, etc.

(84) Certains imaginent ainsi une solution qui consisterait à découper par zone le monopole de la distribution puis à l'attribuer pour chaque zone, par le biais de concessions, à des opérateurs tenus par un cahier des charges de respecter une qualité de service donnée.

(85) L'idée d'isoler la distribution peut se concevoir indépendamment de l'ouverture à la concurrence. C'est ainsi que certains proposent de filialiser les actifs de l'exploitant relevant du monopole naturel (actifs relatifs aux réseaux) pour obliger l'entreprise à contractualiser les relations que les activités du groupe entretiennent avec cette filiale. Une telle procédure se justifiant par le fait qu'elle permet de révéler ainsi plus clairement l'affectation des coûts et rend plus difficile certaines formes de subventions croisées entre différents services.

secteur : on peut penser par exemple aux interdépendances existantes entre le réseau de distribution et le réseau de collecte. Une telle perspective ne semble pas devoir s'imposer au vu des pratiques actuelles dans le secteur privé, le contrôle de l'ensemble de la chaîne étant important pour assurer une qualité de service donnée.

Dans le second cas, on admet au contraire la multiplication des réseaux de distribution et l'apparition de nouveaux opérateurs sur tous les maillons de la chaîne de production. On peut imaginer qu'à terme l'ensemble des opérateurs s'offrent mutuellement des accès à des parties de leur réseau respectif. L'enjeu de la régulation serait alors d'éviter que certains opérateurs dominants ne pratiquent des politiques tarifaires en dessous des coûts de revient pour empêcher l'entrée sur tel ou tel marché local ou encore sur tel ou tel segment d'activité.

Si les débats actuels ne permettent pas encore de préciser comment évoluera exactement le secteur dans les années qui viennent, il n'en demeure pas moins que les transformations actuelles que les opérateurs historiques ont déjà anticipées dans leur stratégie d'expansion, doivent amener les pouvoirs publics à s'interroger sur l'avenir du réseau. Les interrogations sont de deux formes :

La première porte sur la viabilité économique des réseaux existants, l'intensification de la concurrence fragilisant les mécanismes qui assurent aujourd'hui son financement. Face à ce problème, les opérateurs historiques, s'ils ne veulent pas voir leur réseau contourné, pourraient par exemple chercher à le viabiliser soit en l'ouvrant plus largement à d'autres opérateurs, ce qui suppose une refonte importante de l'organisation du travail au sein de ces entreprises, soit en diversifiant les produits distribués. On peut penser, par exemple, aux opportunités que constitue pour ces entreprises un réseau très dense et maillé disposant d'une forte image de marque alors qu'il faudra distribuer d'ici quelques années, dans des délais très rapides, les achats réalisés par les ménages sur Internet.

La seconde porte sur le respect des règles de concurrence. La question des subventions croisées se posera en effet tout particulièrement lorsque les entreprises postales historiques s'engageront pleinement dans des secteurs en concurrence en s'appuyant sur leur réseau de bureaux alors qu'elles disposeront, par ailleurs, d'éventuelles aides publiques pour la mise en œuvre d'obligations d'intérêt général notamment en matière d'aménagement du territoire. Cette réalité, qui est déjà à l'origine d'achoppements très vifs avec les opérateurs bancaires dans les pays où les postes ont une activité financière significative, constituera une des principales préoccupations des organismes de régulation.

12.1.2. Les fonctions de la régulation

Les interventions en matière de régulation dépendent beaucoup du schéma organisationnel qui se mettra en place dans les prochaines années. Toutefois, certains constantes apparaissent et des missions particulières devront être assurées.

Une des missions essentielles est liée au mécanisme de financement du service universel. Si le (ou les) prestataire(s) du service universel se trouve(ent) dans l'incapacité de l'autofinancer, le financement devra être assuré par différents mécanismes qui ont leurs avantages et leurs inconvénients (mise aux enchères du service dans les zones non rentables, fonds de compensation, ou attribution de droits exclusifs). Or, ces mécanismes sont susceptibles d'engendrer de nombreux contentieux qu'il convient de prévenir.

Une seconde mission concerne la délivrance éventuelle de licences ou d'autorisations pour assurer le service non réservé. Un contrôle a priori sous la forme de déclaration ou d'autorisation préalable pourra déjà être retenu par les autorités publiques pour s'assurer que les prestataires satisfont aux conditions minimales de solvabilité et de compétences requises pour assurer un tel service [86].

Une troisième mission concerne le contrôle de la qualité de service du (ou des) prestataire(s) en charge du service universel. La directive postale fait de ce point particulier une mission obligatoire pour les autorités de régulation.

Une quatrième mission consiste à garantir le libre accès effectif des nouveaux entrants sur les marchés qui seront progressivement ouverts à la concurrence. Il s'agit non seulement d'assurer l'entrée sur les marchés libéralisés (non-réservés), — c'est-à-dire de veiller à ce que le périmètre des services réservés soit limité au seul besoin de financement des activités déficitaires du service universel et à ce que les prix pratiqués dégagent un taux de marge raisonnable afin d'éviter toute pratique de prix prédateur — mais également de réguler les activités connexes au traitement du courrier, en faisant en sorte que la tarification exigée par l'opérateur postal soit transparente et non discriminatoire, de manière à ne pas décourager l'émergence de nouvelles professions, comme par exemple dans le domaine de la préparation du courrier des entreprises. Ce poseront également dans ce contexte plus ouvert d'autres problèmes de concurrence liés à la gestion des changements d'adresse, etc.

---

(86) Comme par exemple le contrôle de l'existence de dispositifs internes propres à garantir la confidentialité des correspondances.

12.1.3. Une institution de régulation indépendante recevant une compétence exclusive en matière de courrier

Plusieurs institutions sont concernées par l'ensemble de ces missions. Certains estiment que la délivrance des licences et le contrôle de la qualité du service relèvent plutôt des compétences du ministre en charge des Postes et télécommunications, d'autres que les modalités de régulation de droit commun fondées sur les interventions des autorités de la concurrence et des tribunaux apparaissent suffisantes pour trancher les conflits entre acteurs, sanctionner le non respect des engagements de qualité de service pris par les prestataires de service universel à l'égard de la clientèle ou les éventuels abus de position dominante que ces opérateurs (et particulièrement l'opérateur historique) en charge du service universel pourraient commettre sur les segments d'activités ou les zones géographiques dans lesquelles ils conservent un monopole de fait [87]. La question très particulière de la tarification de l'accès au réseau ne se posant pas ou peu dans le secteur postal, les tâches de régulation sont-elles suffisantes pour justifier la création d'une régulation sectorielle ? Et ce d'autant plus si l'on considère que la question du financement du service universel ne se pose pas comme en Suède où le prestataire du service universel autofinance le service.

Toutefois, l'évolution très rapide du secteur, la multiplication des acteurs qui surviendra lorsque les limites du secteur réservé seront abaissées voire supprimées, les difficultés croissantes liées au contrôle des coûts et au financement du service universel, la multiplication des contentieux notamment sur les systèmes tarifaires que l'entreprise dominante pourrait mettre en place pour restreindre la concurrence conduisent à préconiser la création d'une instance de régulation spécialement dédiée au suivi permanent de ce secteur ainsi qu'à l'organisation progressive d'un marché plus concurrentiel qui passera sans doute, par un long processus de transition. L'ouverture à la concurrence de

(87) D'une manière générale le droit de la concurrence en ce qui concerne les nouveaux entrants, et le code des Postes et Télécommunications s'agissant de la protection des services réservés, constituent les instruments essentiels pour assurer la régulation du secteur postal en matière de règlement des conflits liés à l'accès au marché. D'ailleurs des opérateurs privés ont déjà déposé des plaintes auprès des autorités de la concurrence pour abus de position dominante de La Poste et de ses filiales, et le code des Postes et Télécommunications prévoit des sanctions en cas de violation du monopole postal et peut être utilisé par La Poste ou le ministre pour obtenir l'arrêt et la sanction des comportements illicites. Par ailleurs, le contrôle du respect du service universel, ainsi que celui de la qualité des prestations offertes ne peuvent pas se concevoir indépendamment des commanditaires et notamment du ministre en charge des Postes.

ce secteur, jusqu'ici fortement structuré autour du monopole historique, rend l'organisation actuelle de la régulation inadaptée aux enjeux. Sans être exhaustif, on peut en citer quelques-uns :

- les instances de régulation devront traiter des dossiers plus complexes que ceux existant dans un marché complètement concurrentiel, notamment si l'on maintient un système de financement du service universel par l'octroi de droits exclusifs sur certaines activités [88]. Elles devront protéger le ou les opérateurs qui, en raison de contraintes en matière de qualité de service, de péréquation tarifaire, seront exposés à des stratégies d'écrémage du marché de la part de leurs concurrents, tout en veillant également à ce que l'opérateur ne profite pas de sa situation pour opérer des subventions croisées illégitimes sur des segments ouverts à la concurrence. Il s'agira encore de s'assurer que le périmètre des services réservés est bien limité au seul besoin de financement des activités déficitaires du service universel. Les comportements anti-concurrentiels peuvent prendre de très nombreuses formes plus ou moins faciles à appréhender ;

- les instances en charge de la régulation de ce secteur devront, au moins dans un premier temps, évaluer le coût du service universel et faire en sorte que celui ou ceux qui seront en charge de l'assurer le fassent au meilleur coût, notamment au cas où le financement du service universel serait assuré par un fonds de compensation ;

- il paraît enfin indispensable que le ou les opérateurs en charge du service universel soient contraints à rendre compte précisément des coûts et des transferts entre les secteurs restant sous monopole et le reste de leurs activités. Un tel contrôle suppose la mise en œuvre et la communication aux autorités en charge de la régulation d'une comptabilité analytique pour l'ensemble des missions de service universel, distinguant en particulier les activités sous monopole et les activités concurrentielles en précisant les principes d'affectation des coûts fixes et des frais communs à plusieurs activités. Notons que la directive postale oblige les autorités de régulation à contrôler la transparence comptable du prestataire du service universel. Par ailleurs, les règles de comptabilité, en raison de la dimension internationale de la concurrence, devront être précisées et harmonisées à l'échelle

(88) Il convient d'insister sur ce point. Le mécanisme de services réservés pose un problème de régulation redoutable dans la mesure où il faut que l'instance de régulation puisse distinguer les pratiques de subventions croisées pouvant être justifiées pour financer le service universel non-rentable des pratiques qui relèvent de subventions prédatrices.

européenne. L'indépendance du régulateur constitue sur ce point un élément déterminant de la crédibilité de la régulation notamment pour les opérateurs privés. Une telle mission ne peut pas être assurée par l'administration en charge de la tutelle de l'opérateur dominant.

Notons pour finir qu'en matière d'organisation de la régulation, un nombre significatif de pays de la Communauté se sont progressivement dotés d'un régulateur postal (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Suède, Portugal) ou s'apprêtent à le faire (en particulier la Grande-Bretagne) et que si, dans plusieurs pays, l'instance de régulation du secteur postal a été créée conjointement au régulateur des télécoms, le choix d'une instance de régulation postale autonome s'impose [89].

Comme dans les autres secteurs, l'instance de régulation spécialisée indépendante, si elle était créée, ne se substitue pas pour autant aux autres instances de régulation et il importera de veiller à bien définir pour chacune des instances, et notamment le Conseil de la concurrence les missions et les procédures réciproques d'information et de concertation et d'unifier les voies de recours. Cette concertation paraît d'autant plus indispensable que les opérateurs postaux se trouvent sur des marchés très différents, allant du secteur financier au secteur des transports, en passant par le secteur des télécommunications.

Il paraît aussi décisif pour la qualité d'ensemble de la régulation, comme cela a déjà été recommandé pour les autres secteurs, que les associations de consommateurs puissent être représentées et consultées notamment dans le suivi et les évaluations de la réforme.

12.2. Comment financer le service universel ?

Il semble que, dans un avenir assez proche, l'organisation actuelle du secteur qui assure la viabilité économique de l'opérateur en charge du service universel ne puisse plus se maintenir. Il existe plusieurs solutions permettant de garantir

(89) Les connexions entre le secteur postal et le secteur des télécommunications, qui ne constituent qu'un des aspects du métier des entreprises postales ne paraissent pas suffisantes pour justifier la prise en charge de la régulation du secteur postal par les autorités de régulation des télécommunications. On peut noter à ce sujet que dans l'organisation de la nouvelle Commission européenne, les affaires postales seront dorénavant traitées par une direction générale différente de celle en charge du secteur des télécoms.

la pérennité du service universel dans un environnement concurrentiel, toutefois aucune d'entre elles n'est vraiment satisfaisante.

Les modalités de financements peuvent être regroupées autour de 6 grandes catégories.

La première consiste à autoriser les subventions croisées en réservant par exemple des activités rentables au monopole. Cette solution, très souvent évoquée, peut constituer une solution de moindre mal [90] puisqu'elle organise des transferts au sein de l'entreprise et évite la mise en place de systèmes plus complexes tels que ceux décrits par la suite. Dans cette même logique, certains ont proposé d'assurer les besoins de financement par une taxation de la publicité adressée qui resterait dans le domaine réservé, cette activité ayant une faible élasticité et n'ayant pas d'enjeu particulier en termes d'impératifs sociaux.

Toutefois, ces mécanismes de subventions croisées doivent être sévèrement contrôlés pour éviter que ces transferts soient sans proportion avec ce qui est strictement justifié pour financer le service universel. Ils présentent également le principal défaut, en masquant le coût du service universel, de ne pas inciter l'opérateur à réduire ses coûts. Par ailleurs, cette solution ne semble pas tenable sur le long terme : plus la concurrence sera forte dans le secteur — et elle le sera — plus les pertes d'économie d'échelle et d'envergure risquent d'être importantes et plus le besoin de subventions croisées pour financer les obligations de service universel sera grand. Un tel mécanisme de financement se heurtera donc inévitablement à une limite incontournable, les prix des services qui resteront sous monopole ne pouvant croître indéfiniment. D'une part, leur prix doit rester abordable en liaison avec la notion de service universel ; et, d'autre part, ces hausses pourraient provoquer des incitations au contournement du monopole. Enfin, les nouvelles contraintes que la directive révisée mettra en place pour l'après 2003 porteront vraisemblablement sur les frontières du secteur réservé. Or, sous la pression des pays les plus ouverts à la concurrence, une des hypothèse possible est que le marché postal, et notamment le marché du publipostage, soit soumis à une plus large concurrence. Dans ce cas, il est possible que le champ des services réservés devienne trop étroit pour couvrir les coûts du service universel.

(90) On peut aussi faire remarquer que les subventions croisées permettent d'internaliser les externalités de réseau, l'ensemble des utilisateurs du réseau subventionnant le maintien de l'accès universel dont il profite par ailleurs.

Une seconde solution consiste à payer directement le prestataire du service universel, pour le service universel, via la fiscalité générale (par un régime fiscal dérogatoire sur la TVA par exemple). Cette solution qui aurait le mérite d'assurer le financement du service en évitant des distorsions dans le champ concurrentiel se heurte toutefois aux aléas des contraintes budgétaires des États et ne paraît donc pas être, de ce fait, l'instrument idéal et pérenne pour prendre en charge l'ensemble du coût du service universel. Au mieux, cet instrument peut être envisagé comme un financement complémentaire.

Une troisième solution souvent évoquée consiste à mettre aux enchères le service universel et à retenir le prestataire demandant le moins de subventions. En fait, dans les procédures imaginées, on n'envisage pas une mise aux enchères de l'ensemble du service universel, mais uniquement du niveau local. Une solution pour assurer la continuité du service universel peut consister, par exemple, à laisser à l'opérateur historique la possibilité de délaisser certaines zones sous la condition qu'il puisse prouver que leur desserte représente un coût net. Si c'est le cas, le régulateur, ou les autorités publiques procèdent à un appel d'offre, les subventions nécessaires étant alors financées soient par un fonds de compensation, soit par le budget de l'État, soit par les collectivités locales elles-mêmes. Même s'il est complexe, le système à mettre en œuvre présente des avantages indéniables : entre le monopole qui masque les surcoûts imputables aux obligations du service universel et le fonds de compensation qui est censé les révéler, la mise au enchères apparaît effectivement comme une solution de financement séduisante seule susceptible de déboucher sur une estimation de son coût ; une telle procédure confie le service à l'opérateur le plus efficace ; elle évite certaines distorsions de concurrence qui surviennent avec les autres procédures ainsi que les pratiques d'écrémage. Par ailleurs, les capitaux nécessaires pour assurer ce service étant relativement peu importants, il est possible d'envisager des périodes de concessions assez courtes. Ceci autorise un renouvellement fréquent des appels d'offres et rend ainsi le système particulièrement incitatif en termes de réduction des coûts. Toutefois, cela ne peut fonctionner que si les candidats potentiels sont suffisamment nombreux pour éviter les collusions inévitables. Par ailleurs, et c'est l'un des arguments les plus souvent avancé par les experts du secteur à l'encontre de cette solution, le découpage des réseaux de distribution pose un problème de cohérence d'ensemble du réseau et de qualité de service.

Une quatrième solution pourrait être envisageable si la libéralisation optait pour une séparation verticale du secteur, isolant totalement la distribution du reste de l'activité postale. Une telle procédure, proche de celle qui se met en place dans les secteurs comme l'énergie ou les chemins de fer, impliquerait un réel bouleversement des entreprises postales. Elle ne paraît pas devoir être envisagée

dans l'immédiat, même si ce système présente l'intérêt évident de rendre transparents les coûts du réseau. Dans ce cas, leur financement passe par les charges d'accès. C'est une problématique classique où l'on retrouve l'ensemble des problèmes liés à la tarification des usages des infrastructures. Les interrogations sont toujours les mêmes : comment s'assurer du développement du réseau ? comment tarifer la congestion ? que deviennent les systèmes de péréquation ? etc. Toutefois, cette problématique de tarification du réseau de distribution se trouve déjà à l'œuvre sur le courrier international, les frais terminaux correspondant fondamentalement à une rémunération que les postes se versent pour assurer la distribution de ce courrier. Les questions de régulation posées par les frais terminaux entrent tout à fait dans ce cadre et donnent une idée de ce qui se produirait si un tel mécanisme de financement était généralisé à l'ensemble constitué de petits réseaux locaux.

Une cinquième solution peut consister à faire porter l'effort des obligations de services publics, non par l'opérateur, mais par les autorités publiques qui définissent ces obligations. Concrètement cela revient à verser directement une aide financière aux individus ou aux collectivités que l'on souhaite aider et qui n'ont pas les moyens de payer les services qui leur sont rendus à leur coût réel. Ces méthodes ont l'avantage de cibler clairement ceux qui sont destinataires de cette aide et résout l'épineuse question de l'arbitrage entre l'équité et l'efficacité. Toutefois cette méthode ne peut fonctionner que si l'on est justement en mesure d'identifier précisément les ayants droits ce qui fait réellement difficulté dans le secteur postal, excepté pour la presse. Cette méthode ne peut donc pas être généralisée pour financer l'ensemble du service universel, et ne peut être qu'utilisée pour telle ou telle obligation.

Enfin, la dernière solution, est celle qui a été mise en œuvre dans le secteur des télécommunications et que reprend la directive postale. Celle-là prévoit la possibilité de mettre en place un fonds de compensation pour financer les obligations du service universel sur un marché libéralisé [91]. Cette solution, qui présente d'indéniables avantages notamment parce qu'elle assure une réelle transparence du financement et qu'elle n'empêche pas l'entrée efficace sur le secteur, pose par contre de très nombreux problèmes pratiques et complexifie

(91) « Afin d'assurer la sauvegarde du service universel, lorsqu'un Etat membre détermine que les obligations de service universel, telles que prévues par la présente directive, constituent une charge financière inéquitable pour le prestataire du service universel, il peut établir un fonds de compensation administré à cet effet par une entité indépendante du ou des bénéficiaires. Dans ce cas il peut subordonner l'octroi des autorisations à l'obligation de contribuer financièrement à ce fonds (…) » directive 97/67, chapitre 4, 9 alinéa 4.

grandement la tâche des instances de régulation. Sans vouloir être exhaustif, on peut souligner qu'un tel fonds suppose déjà de définir l'assiette de la taxe et les opérateurs qui sont susceptibles de la payer. Quels critères seront retenus (faut-il par exemple demander aux opérateurs de l'express d'y participer) ? Ce mécanisme suppose d'abord de pouvoir évaluer le coût du service universel (comment ce dernier sera-t-il traité ? faut-il, par exemple, le définir globalement ou région par région ?). Il suppose ensuite de contrôler d'une part le comportement des opérateurs qui participent au fonds (instauration de licences ou d'autorisations), mais aussi de réguler le (ou les) prestataires(s) du service universel notamment pour l'inciter à réduire ses coûts. Ces questions devront être traitées très précisément pour éviter la multiplication des contentieux qui porteront tout aussi bien sur le niveau de la taxe que sur l'efficacité de celui (ou de ceux) qui assure(nt) le service universel. La tâche du régulateur ne sera pas impossible, mais elle restera lourde et complexe.

Le mode de financement du service universel, sauf à considérer que la question de son financement ne se pose pas, reste encore à déterminer même si la solution d'un fond de compensation est très fréquemment évoquée. Il faut avoir en effet conscience que le mécanisme actuel reposant sur l'existence de services réservés dont la taille ira en s'amenuisant avec le temps ne résistera vraisemblablement pas à l'ouverture du secteur à la concurrence.

INSTITUTIONS
ET PROCÉDURES DE RÉGULATION

Synthèse et recommandations

Les quatre secteurs faisant l'objet de ce rapport, auxquels il conviendrait d'ajouter le secteur des télécommunications qui constitue, en matière de régulation, un premier et très instructif « retour d'expérience », offrent un panorama d' une incontestable variété : leurs logiques techniques et économiques différent profondément ; les exigences de service public s'expriment pour chacun d'eux en des termes particuliers ; l'introduction de la concurrence y empruntera des voies diverses. Il n'en demeure pas moins que les profondes évolutions qu'ils auront à connaître au cours des prochaines années comporteront suffisamment de traits communs pour justifier des réponses semblables aux questions que peut soulever l'organisation concrète de la régulation dans chacun de ces secteurs en apparence si dissemblables.

Le premier trait commun est qu'il s'agit dans tous ces secteurs de mettre en place, même si c'est selon des modalités et des calendriers variés, des mécanismes concurrentiels là où la concurrence n'existait pas.

Le second trait commun est que l'une des conséquences importantes attendue de cette introduction de la concurrence est l'émergence de marchés européens intégrés effaçant les frontières dans des secteurs relevant naguère d'approches essentiellement nationales.

Le troisième trait commun est que certains segments d'activité, essentiels pour la bonne marche de ces secteurs, sont appelés à demeurer longtemps encore, si ce n'est définitivement, hors du champ concurrentiel, car justiciables d'une logique de « monopole naturel ».

Enfin, dernier trait commun et non le moindre, tous ces secteurs, en particulier dans notre pays, assument des missions de service public ou plus largement d'intérêt général auxquelles l'on ne saurait renoncer même si elles doivent s'exercer dans un contexte et selon des modalités qui ne seront plus celles d'autrefois.

La spécificité du « cahier des charges » de la régulation des services publics en réseau apparaît dès lors clairement : il s'agit de concilier, dans des secteurs aux caractéristiques très particulières et appelés à connaître de profondes évolutions, les exigences d'une concurrence effective et transparente au sein d'un espace européen de plus en plus intégré et la bonne exécution de missions de service public définies en toute clarté. Qu'il s'agisse de mise en œuvre de la concurrence ou de bonne exécution du service public, le contrôle des monopoles, là où ils subsisteront, constituera un point clé de la régulation.

Pour répondre à ce « cahier des charges », la plupart des pays ont créé ou envisagent de créer, selon des modalités et des calendriers divers, des organismes spécialisés indépendants pour réguler les services publics en réseaux. De nombreux arguments découlant plus ou moins directement des considérations qui précédent, convergent pour justifier le recours à de tels organismes.

Deux de ces arguments plus spécifiques méritent un examen attentif.

Le premier est tout particulièrement important dans le cas de notre pays : lorsque l'État reste actionnaire de l'opérateur historique, il est inévitablement traversé par une contradiction entre ses objectifs patrimoniaux et les impératifs d'une régulation impartiale. Une séparation très nette entre les deux fonctions facilite le traitement de cette contradiction.

Le second concerne l'intégration harmonieuse des services publics en réseaux français dans l'espace européen. Il est clair que la mise en place pratique et dans ses moindres détails du marché européen dans les secteurs de services publics en réseaux ne saurait utilement relever de démarches communautaires solennelles au niveau des gouvernements. C'est en fait l'harmonisation et la coordination des pratiques des « régulateurs » des différents pays qui donneront progressivement à ces marchés européens leurs structures et leurs mécanismes de fonctionnement définitifs. Dans cette perspective, pour faire entendre sa voix dans chacun de ces secteurs, notre pays doit se doter d'organismes de régulation aptes à entrer efficacement dans ce type de concertation opérationnelle : là encore, des organismes de régulation spécialisés et indépendants semblent constituer la réponse la plus appropriée.

À l'issue de cette analyse, il apparaît souhaitable que la France dispose à terme d' un organisme de régulation spécialisé et indépendant dans chacun des secteurs de services publics en réseaux étudiés ici, le calendrier selon lequel devraient être créés ces organismes étant évidemment fonction de l'avancement des transformations intervenant dans les différents secteurs.

Ces organismes de régulation devraient disposer de pouvoirs effectifs. Certes, la définition du cadre de la régulation et la prescription des missions de service

public sont du ressort du législateur. Mais, s'agissant de la mise en œuvre de la régulation proprement dite et de la bonne exécution des missions de service public, il apparaît indispensable que les organismes de régulation sectoriels soient aussi indépendants que le permet le droit public français. En contrepartie de cette indépendance, ils doivent être soumis à un contrôle démocratique et à des évaluations régulières, et doivent motiver clairement et publiquement leurs décisions.

Pour asseoir cette indépendance, ils devraient disposer de ressources budgétaires suffisantes pour le bon accomplissement de leurs missions et affranchies de l'annualité budgétaire.

La forme la mieux adaptée est sans doute celle de commissions de régulation animées par des présidents dont la prépondérance pourrait être confortée par un certain nombre de pouvoirs spécifiques. Ces commissions devraient être compétentes pour l'ensemble des tâches de régulation, le Conseil de la concurrence conservant toutes ses prérogatives présentes en matière de droit de la concurrence.

Il est souhaitable que les régulateurs puissent fixer les tarifs d'accès à l'infrastructure, ou à défaut faire des propositions dont le refus devrait être motivé publiquement. Il leur appartiendrait également d'assurer un traitement équitable à la clientèle « captive », par la vérification de l'absence de subventions croisées ou la fixation de plafonds de prix. Les intérêts des consommateurs, ainsi que ceux des citoyens, devraient être représentés dans des comités placés auprès des commissions de régulation. Les pouvoirs publics ne devraient leur faire connaître leurs objectifs politiques et les contraintes qui en découlent que par des canaux formalisés et transparents.

Enfin, il conviendra de ne pas perdre de vue que l'organisation du service public en France comporte des dimensions territoriales fortes. Qu'il s'agisse du régime traditionnel des concessions dans lequel les communes ou leurs groupements, propriétaires des réseaux, concèdent leur gestion à un opérateur historique national ou à des opérateurs multiples, ou de nouvelles responsabilités des régions, par exemple en matière de services de transport, le rôle dévolu aux collectivités territoriales dans la définition, l'organisation et le financement du service public impose qu'elles soient étroitement associées aux processus de régulation qui seront mis en place.

Dans les différents secteurs de services publics en réseaux, au-delà des particularités techniques et économiques qui les distinguent et leur modèlent des avenirs industriels divers, la régulation publique se voit confrontée à des problèmes semblables. S'il en va ainsi, c'est parce qu'il existe dans les secteurs analysés dans la première partie de ce rapport des analogies très réelles entre les processus de libéralisation. Dans tous les cas, la concurrence s'introduit dans un secteur où auparavant prédominait un monopole national ou un quasi-monopole de droit ou de fait. En général, il existe une infrastructure matérielle qui constitue une ressource essentielle pour les nouveaux entrants, à laquelle il importe d'assurer un accès équitable [92]. Également, les énormes enjeux économiques de la phase de transition vers la concurrence obligent les pouvoirs publics à séparer très clairement les fonctions de régulation d'autres tâches de politique publique, tout particulièrement de la fonction d'actionnaire lorsque certaines entreprises restent publiques. Enfin, les réformes sont conduites parallèlement dans différents pays européens, en raison de l'édiction de directives communautaires sur la libéralisation.

Quels sont les contours exacts de la régulation publique dans la phase de libéralisation d'un service public en réseau ? Les similitudes entre les secteurs permettent-elles de conclure à des recommandations de portée générale en matière de régulation ? Comment s'assurer, dans tous les secteurs, que les réformes, d'une part profitent effectivement aux consommateurs, et d'autres part répondent aux attentes de tous les citoyens, particulièrement pour ce qui concerne les missions de service public ? Telles sont les questions qui vont être abordées maintenant.

1. Régulation des services publics : de quoi s'agit-il ?

Le terme de régulation, d'origine anglo-saxonne, n'est pas toujours employé dans la même acception dans les débats publics. Avant de préciser comment pourraient s'organiser les autorités publiques en charge des secteurs de services publics, il est utile de revenir sur les réformes entreprises et sur la façon dont elles font évoluer les missions des pouvoirs publics.

(92) Le cas de La Poste est un peu particulier. Si l'on prolonge l'analogie, l'infrastructure très capillaire est constituée par le réseau des bureaux de poste et une partie de son personnel, et le monopole naturel, ailleurs assimilé à l'infrastructure, concernerait dans ce secteur, le service permettant d'assurer la distribution du courrier sur l'ensemble du territoire avec un délai d'acheminement de un jour.

12.3. La dynamique de la libéralisation : traits communs et particularités

Dans tous les secteurs, la libéralisation a consisté à restreindre le champ du monopole. Le point de départ a été l'idée selon laquelle le monopole pouvait se limiter aux activités où il peut être considéré comme naturel au sens que les économistes donnent à cette expression : lorsque les rendements sont croissants, et que donc une plus grande entreprise est plus efficace que plusieurs petites. Il s'agit en général des infrastructures (rail, transport de l'électricité à très haute tension, etc.) par opposition aux services proprement dits (transport de personnes ou marchandises, fourniture d'électricité, etc.).

Dans la pratique, les réformes ne consistent cependant pas à restreindre uniformément le monopole à l'infrastructure, et à mettre tous les services en concurrence. Dans certains cas, comme celui des télécommunications, on peut considérer qu'il y a tellement de gains, notamment en termes d'innovation technique, à attendre de la concurrence qu'elle peut avantageusement être étendue aux infrastructures. Dans d'autres les solidarités techniques entre infrastructure et services, ou dans un tout autre registre des considérations sociales, conduisent à n'introduire que partiellement ou progressivement la concurrence.

Du reste, il existe un grand nombre de manières de moduler la concurrence, dont l'instauration ne se fait aucunement sur le mode du tout ou rien. On peut ainsi envisager les possibilités suivantes : limitation à certains types de services (le courrier au-dessus d'un seuil de poids ou d'affranchissement) ou à certains types de clients (les plus gros, caractérisés par un seuil de consommation, comme cela se fait dans beaucoup de pays pour l'électricité, à la suite de la directive 96/92) ; restriction du nombre d'opérateurs (dans la téléphonie mobile) ; choix entre la concurrence sur le service (de nombreux opérateurs exploitant simultanément le même service, comme c'est le cas dans certains pays pour le transport de gaz) et la concurrence pour le service (un seul opérateur se faisant concéder le service après appel d'offres, comme il est fait pour le transport ferroviaire de passagers au Royaume-Uni) ; etc. Le pilotage de la concurrence est donc un trait commun à toutes les régulations, mais les modalités en sont diverses.

Autre point commun à la plupart des secteurs, [93] une des grandes difficultés pratiques que rencontrent les pouvoirs publics au moment d'introduire la concurrence est la coexistence d'activités en monopole et en concurrence au sein de la même entreprise. Avant toute libéralisation, la plupart des monopoles en charge de services publics étaient intégrés : ils possédaient des infrastructures et rendaient diverses sortes de services. Si l'infrastructure, voire l'infrastructure et une partie de la production de services, restent en monopole tandis que tout ou partie des services sont rendus concurrentiels, l'entreprise à cheval sur les deux domaines est exposée à la tentation d'offrir de meilleurs prix dans l'activité concurrentielle en utilisant des bénéfices qu'elle dégage sur le segment en monopole.

C'est pourquoi un autre aspect important des réformes entreprises est de dissocier les activités monopolistiques des activités concurrentielles. Là encore, le principe commun s'accompagne de variantes nationales et sectorielles. Dans certains cas, il peut être jugé nécessaire de séparer complètement, c'est-à-dire d'interdire à une société qui détient un monopole, voire à ses filiales, d'exercer toute activité concurrentielle connexe au monopole. C'est ainsi que le Royaume-Uni a rompu tout lien entre le monopole de l'infrastructure ferroviaire et les compagnies de transport. *A contrario*, il apparaît que certaines difficultés de la France à faire comprendre son point de vue dans le domaine électrique sont liées à la volonté de conserver une intégration entre le monopole de transport électrique et les activités de production et de fourniture, désormais en concurrence. Lorsqu'on ne souhaite pas interdire tout lien, on se limite à une dissociation plus ou moins avancée : obligation de filialiser les activités en concurrence, formule qui se met en place en Allemagne dans le transport ferroviaire, ou simplement de dissocier les comptes des diverses activités, rendue obligatoire dans la plupart des secteurs, souvent par directive communautaire.

La surveillance de l'étanchéité des frontières est une tâche importante commune à tous les secteurs, mais qui s'exerce évidemment de manière différente selon le mode de découpage adopté.

(93) Les télécommunications, où la concurrence est partiellement étendue à l'infrastructure, font exception. Cependant, comme l'opérateur historique possède l'essentiel de l'infrastructure au moment de la libéralisation, le risque est très réel qu'il abuse, sinon d'un monopole qu'il n'a plus, du moins d'une position dominante.

12.4. Les nouvelles formes d'intervention de l'État

Contrairement à une opinion qui a longtemps eu cours, les réformes de libéralisation ne constituent pas une déréglementation ou une dérégulation. L'introduction de la concurrence se traduit bien plutôt par la mise en place de nouvelles réglementations, de nature différente de celles qui préexistaient. On a affaire à une modification profonde des modalités d'intervention de l'État, ou en d'autres termes à la mise en place de nouvelles formes de régulation publique.

Lorsque les réseaux étaient organisés en monopole, l'État agissait comme tuteur de ces monopoles. Il veillait à ce que leurs prix ne fussent pas excessifs, à ce que leur performance économique fût satisfaisante et à ce que les missions de service public fussent correctement assurées.

Lorsque la concurrence est introduite, le mode d'intervention de l'État se complique nécessairement. Certes les pouvoirs publics sont amenés à supprimer de nombreuses réglementations : celles qui accordent aux exploitants des droits exclusifs ou spéciaux, comme le monopole sur tout ou partie de leur activité. Certes aussi ils continuent à remplir certaines missions qui existaient déjà : en particulier, ils doivent toujours exercer un contrôle sur les segments d'activité qui restent en monopole. Mais surtout ils doivent remplir des fonctions nouvelles.

D'une part, l'État doit veiller, encore plus que par le passé, à l'harmonisation technique dans chacun des secteurs et à l'interopérabilité dont la problématique se pose de plus en plus à l'échelle européenne. Plus les exploitants sont nombreux du fait de la concurrence, plus il est nécessaire de veiller à ce que leurs dispositifs techniques soient compatibles.

D'autre part et peut-être surtout, l'État doit garantir en même temps que le marché concurrentiel nouvellement créé est équitablement organisé et que les missions de service public sont bien assurées. C'est ce point qui concentre les principaux enjeux de la régulation des services publics en réseaux qu'il convient d'approfondir.

L'objectif de concurrence équitable requiert des dispositifs de contrôle complexes. La question la plus importante est celle-ci : comment garantir que

l'entrée d'un nouvel opérateur est possible, dans des conditions qui ne soient pas biaisées ? [94]

Un exemple particulièrement important des mesures à prendre au service de ce premier objectif est celui de la tarification de l'accès à l'infrastructure. Lorsqu'une entreprise conserve le monopole d'une infrastructure et exerce des activités concurrentielles de service, la concurrence ne peut être loyale qu'à deux conditions. D'une part, le tarif proposé aux exploitants concurrents doit être le même que celui que le monopole s'applique à lui-même. D'autre part, ce tarif ne doit pas avoir un niveau ou une structure qui en feraient une barrière à l'entrée des concurrents.

L'objectif de concilier service public et concurrence équitable impose également de mettre en place des dispositifs élaborés. En raison des missions de service public, on impose aux tarifs finals d'être abordables par tous les usagers, voire, dans certains pays ou pour certains services, égaux pour tous. Il en résulte inévitablement un écart entre la structure des prix et la structure des coûts. Si l'on n'y prend pas garde, les nouveaux concurrents écrémeront le marché, c'est-à-dire ne s'installeront que sur les segments d'activité où les prix sont supérieurs aux coûts. Il est donc nécessaire de prendre deux sortes de mesures : assigner à un ou plusieurs opérateurs l'obligation de fournir à tous le service à un prix contrôlé, et faire supporter une part de la charge correspondante à ceux des exploitants qui tenteraient d'écrémer.

Autre point important, si dans un secteur il subsiste des entreprises publiques, l'État est obligé au passage d'établir une claire distinction entre deux rôles bien différents : être actionnaire de certains exploitants et établir les règles du jeu concurrentiel auquel participent ces exploitants.

Enfin, au-delà des missions de service public *stricto sensu*, l'État doit veiller aux intérêts des consommateurs, qui, en cas de réforme importante, doivent bénéficier des gains d'efficacité obtenus et se voir garantir une prestation de qualité. Divers pays européens qui ont libéralisé les services publics en réseau ont donné une grande importance à l'objectif de défense des consommateurs.

---

(94) Dans certains pays, dans les débuts d'une libéralisation, on a même pu estimer qu'il n'était pas choquant de biaiser légèrement les conditions de la concurrence en faveur des entrants. Sans cela, l'entrant aurait pu rapidement être éliminé. Bien que cela reste difficile à prouver, c'est sans doute ce qui a été fait au Royaume-Uni à l'époque où Mercury était le seul concurrent de British Telecom. Il n'y pas d'unanimité dans le débat français quant à l'opportunité de procéder ainsi dans certains secteurs.

Enfin, les nouvelles formes d'interventions de l'État devront également intégrer une dimension locale dans le cas de services publics locaux déjà organisés par les collectivités territoriales (distribution de l'électricité et du gaz, organisation des transports) ou pour lesquels leurs interventions pourraient se renforcer (dans le secteur des transports voire dans le secteur postal). La régulation exercée par les autorités concédantes sur les opérateurs peut en effet être importante (annexe 5). Celle-ci passe par la définition des contrats de concession dont les collectivités peuvent fixer la durée, par les décisions de créer certains services et la définition, dans certains cas, des conditions d'accès, de fourniture et de sécurité, mais aussi par le contrôle de la qualité des services fournis par l'opérateur et l'application des pénalités prévues dans le cadre contrats, ou par la diffusion au public de comptes rendus annuels.

Pour résumer, les interventions publiques nécessaires lorsque la concurrence est introduite, peuvent se classer en grandes catégories : harmoniser, contrôler les zones de monopole qui subsistent, promouvoir une concurrence équitable dans ces secteurs tout en garantissant les missions de service public, défendre les intérêts des consommateurs. Les tâches concrètes que recouvrent ces caractérisations très générales sont en pratique nombreuses et variées : création de normes, attribution de licences et autorisations à des opérateurs, attribution de biens rares (fréquences de télécommunications et capacités d'infrastructures limitées, pour lesquelles, le cas échéant, des procédures d'enchères sont envisageables), contrôle de tarifs finals et de tarifs d'accès à l'infrastructure, gestion de fonds ou de dispositifs tarifaires liés aux missions de service public, traitement des litiges entre anciens monopoles et nouveaux entrants – ou entre divers entrants. C'est bien un ensemble complexe et cohérent de règles du jeu qu'il est nécessaire de définir et de mettre en œuvre.

L'importance de ces règles, et de la façon dont elles sont appliquées, ne doit pas être sous-estimée. La libéralisation d'un secteur, en effet, permet à des stratégies industrielles nouvelles de se déployer. Des synergies actuellement inexploitables peuvent déclencher, maintenant ou plus tard, des mouvements d'intégration horizontale ou verticale : l'apparition d'entreprises multi-énergies ou de distributeurs multi-services [95] (eau, énergie, voire télécommunications) en sont des exemples parmi d'autres. L'ampleur et même la nature des changements dépendent des espaces de manœuvre ouverts par la libéralisation

(95) L'étendue, voire la réalité, des synergies entre l'énergie et les autres secteurs n'est pas unanimement reconnue, certains estimant que les économies d'échelle obtenues dans certaines expériences ont été assez décevantes et que bien souvent, ces diversifications étaient motivées par des logiques purement commerciales cherchant à diffuser de nouveaux services auprès d'une clientèle captive d'un secteur.

et la régulation qui lui fait suite : les autorités publiques, au démarrage, modèlent le paysage industriel et par là conditionnent les résultats des réformes. C'est dire l'importance des choix qui déterminent les institutions en charge de la régulation et la répartition entre elles des différentes tâches à assumer.

12.5. Les contours de la régulation des services publics en réseaux

Dans la littérature et les débats public, l'ensemble des tâches qui viennent d'être recensées, *harmonisation exclue,* est généralement désignée sous le vocable de régulation. Le périmètre de ces tâches est à la fois assez facile à caractériser et difficile à délimiter. Nombreux sont, cependant, les experts qui s'accordent à définir la régulation, dans la ligne des analyses qui précèdent, comme l'ensemble des interventions des pouvoirs publics visant à instaurer la concurrence - autant qu'il est nécessaire - dans un secteur où elle n'existait pas ou très peu, et à concilier l'exercice loyal de cette concurrence avec les missions d'intérêt général dont sont investis les services publics en réseaux.

On voit à partir de cette définition que deux limites doivent être tracées pour circonscrire l'espace de la régulation.

D'un côté, un certain nombre de tâches nécessitent un débat public en amont de l'exercice de la régulation [96]. En particulier, il est unanimement reconnu qu'il revient au législateur de définir l'étendue des missions de service public dans chaque secteur. Il est plus délicat de savoir jusque dans quel détail doit être formulé le cadre de l'activité de régulation, et donc à partir d'où les organismes en charge de la régulation disposent d'une véritable autonomie. En théorie, les organismes français de régulation ne disposent pas de pouvoir réglementaire : ils ne font que mettre en œuvre des principes inscrits dans des lois et décrets. Un régulateur britannique détient en revanche des pouvoirs non négligeables de nature réglementaire. On pourrait multiplier les exemples. Ils confirmeraient qu'il existe une certaine zone de flou entre l'espace de la régulation, d'une part, et celui de l'exercice des pouvoirs législatif et réglementaire, d'autre part. Ce raisonnement ne vaut pas qu'au niveau national. Certains services peuvent être régulés à un niveau régional ou local, comme l'Allemagne a décidé de le faire pour le transport ferroviaire régional. Chaque pays peut choisir, pour chaque

(96) Ce qui, bien évidemment, n'est pas exclusif d'un contrôle démocratique de l'exercice de la régulation.

secteur, la frontière qui lui paraît la plus appropriée [97] entre les compétences du régulateur, d'une part, et celles de l'État central et des collectivités territoriales, d'autre part. Il importe en outre d'éviter les incohérences et contradictions entre ces différents niveaux de régulation.

Autre limite à tracer, celle qui sépare la régulation de l'application du droit de la concurrence. D'un côté, ces deux aspects de l'action publique peuvent paraître extrêmement différents. L'application du droit de la concurrence consiste, pour l'essentiel, à maintenir l'équilibre d'un secteur où la concurrence a toujours été présente, en combattant les ententes et les abus de position dominante. La régulation d'un service public en réseau consiste à introduire la concurrence dans un secteur où elle n'existait pas préalablement. Particularité, et complication supplémentaire, cet objectif doit être atteint dans le respect des missions de service public. Mais d'un autre côté il existe une vraie continuité entre les deux. Souvent la démarche intellectuelle qui guide les régulateurs lorsque la concurrence commence à s'installer procède des mêmes raisonnements que ceux utilisés par les autorités en charge de la concurrence. Certes, on dit parfois que l'autorité de la concurrence procède plutôt *a posteriori*, tandis que la régulation spécialisée des services publics est contrainte d'opérer *a priori*, puisque par définition la concurrence ne préexiste pas. Pour certains spécialistes, ce critère marquerait une nette césure entre les deux activités. Mais même cet argument est insuffisant : la preuve en est qu'en droit de la concurrence le contrôle des concentrations procède *a priori*. Bref, cette deuxième frontière entre l'application du droit de la concurrence et la régulation apparaît elle aussi un peu floue.

Ces débats n'ont rien de théorique. Selon la vision que l'on a de la place de l'État dans la régulation et selon la façon dont on trace les deux frontières, on est amené à façonner des dispositifs de régulation qui peuvent être assez contrastés, et de ce fait à modeler différemment les secteurs concernés.

13. Institutions et procédures

Il y a lieu maintenant d'examiner les principaux débats concrets et de formuler, lorsque c'est possible, des recommandations. Dans certains cas, la France peut trouver intérêt à tirer des conséquences de l'expérience de pays qui pratiquent la

(97) Comme cela a déjà été souligné, il est souhaitable, que le régulateur se concerte avec les collectivités territoriales lorsqu'en raison de leurs compétences en matière de services publics locaux, elles contribuent très largement à la définition et à l'évaluation des performances de ces services.

régulation spécialisée depuis assez longtemps. Les questions vont être regroupées autour de plusieurs thèmes : indépendance de l'autorité régulatrice, étendue des pouvoirs de cette autorité, représentation des divers intérêts concernés.

13.1. Le débat sur la régulation indépendante

Dans beaucoup de pays, les tâches de régulation sont exercées par une instance qui n'est pas complètement contrôlée par le pouvoir exécutif. L'expression *qui n'est pas complètement contrôlée* peut revêtir de nombreuses significations qui appellent des choix organisationnels différents.

À l'évidence, l'indépendance absolue n'existe pas : les exemples abondent de situations où l'autorité indépendante de régulation tient large compte des prises de position du gouvernement, y compris dans des cas où elle ne les approuve pas. On a vu le régulateur britannique de l'électricité, pourtant jaloux de ses prérogatives, s'incliner devant l'avis du ministre de l'Industrie à l'occasion de restructurations industrielles. Du reste, cette situation est commune s'agissant d'autorités considérées comme indépendantes : ainsi le gouvernement allemand peut passer outre l'avis du *Bundeskartellamt* lorsqu'il estime que l'intérêt national est en jeu.

En fin de compte, les régulateurs ne sont jamais totalement indépendants du pouvoir exécutif. Ce qui est important pour l'équité de traitement du secteur, c'est qu'ils puissent être *impartiaux*. Cet exercice impartial de leurs missions n'empêche évidemment pas que le pouvoir politique joue son rôle et que les juges tranchent ce qui est de leur ressort. Plus précisément, il convient bien de distinguer trois aspects dans l'accomplissement des missions de régulation. Tout d'abord, bien sûr, il importe que l'autorité en charge de la régulation dispose de pouvoirs suffisants pour mener à bien ses missions. Ensuite, ces pouvoirs ne sauraient être arbitraires, et donc l'autorité doit rendre des comptes (elle est *accountable* dans le vocabulaire anglo-saxon). Enfin elle exerce ses tâches à l'intérieur d'un cadre qui dépasse la seule régulation, et que les pouvoirs publics peuvent légitimement fixer : ainsi la régulation de l'énergie peut être encadrée par des politiques énergétiques nationales, par exemple celles qui privilégient, pour des raisons d'intérêt collectif, certaines formes de production de l'énergie.

Moyennant cette importante précision, il est clair que les autorités régulatrices peuvent jouir d'une indépendance, sinon totale, du moins relative. La réalité de cette indépendance, qui les dérobe à des immixtions quotidiennes et leur permet

de travailler librement dans le cadre général fixé par les pouvoirs publics, peut être testée au moyen de différents critères. L'inamovibilité des membres de l'autorité, des procédures de recours devant des juges ou devant l'autorité de la concurrence, et aussi un bon budget protégé des coupes, ou un personnel nombreux et qualifié, en font certainement partie.

Pourquoi accorder une indépendance, non pas illimitée, mais substantielle à une autorité de régulation spécialisée ? Plusieurs raisons plaident en ce sens. Certaines sont valables dans chaque pays isolément, d'autres sont liées au contexte particulier de l'Union européenne.

En premier lieu, c'est une réponse satisfaisante au dilemme précédemment évoqué de l'État actionnaire et arbitre : si les règles du jeu sont appliquées, voire élaborées, par une autorité indépendante, ce conflit d'intérêts peut être géré de façon ouverte. Cet argument est probablement le plus fort. On peut même sans doute arguer qu'une autorité dépendante serait tellement suspecte aux yeux des concurrents de l'opérateur historique, nationaux et étrangers, qu'elle serait presque obligée de le désavantager légèrement pour conserver sa légitimité. C'est d'ailleurs pourquoi les ex-monopoles sont loin d'être systématiquement hostiles à la création de régulateurs indépendants.

Évidemment, l'argument précédent tombe si l'on privatise les opérateurs anciennement monopolistiques. Mais même alors, pour beaucoup d'analystes, un régulateur indépendant sera plus transparent et motivera plus clairement ses décisions : l'arbitraire minerait la légitimité d'une autorité encore jeune, qui peut être supprimée aussi vite qu'elle a été créée. Ainsi, les nouveaux opérateurs pourront bénéficier d'une certaine stabilité des règles, donc du cadre prévisible dont ils ont besoin pour investir. Très généralement d'ailleurs, il est souhaitable de prémunir les entreprises, entrantes ou historiques, contre ce que l'on peut appeler le *risque régulatoire* : si les décisions de régulation sont trop imprévisibles, les investisseurs peuvent considérer le secteur comme excessivement risqué et s'en détourner. Il importe donc d'afficher des principes intelligibles, ce qui n'interdit évidemment pas de corriger des erreurs manifestes qui profiteraient excessivement à une entreprise.

Certains observateurs estiment aussi qu'un régulateur indépendant est plus difficile à capturer par l'opérateur dominant de son secteur, ou par des opérateurs entrants, qu'une administration sous contrôle gouvernemental. La capture d'un régulateur indépendant n'est certes pas impossible, et des soupçons pèsent sur certains organismes de pays relativement expérimentés dans la régulation indépendante. Mais il reste, et sans doute cette considération pèse-t-elle plus lourdement que dans beaucoup de pays, les administrations ont pris

l'habitude de s'identifier aux intérêts des anciens monopoles publics et de dépendre de leurs capacités d'expertise.

Enfin, des raisons très pragmatiques sont souvent avancées. Seule une instance indépendante rassemblant des compétences variées et travaillant sans immixtion du gouvernement serait en mesure d'instruire efficacement et rapidement des litiges complexes. Plusieurs exemples étrangers attestent, en effet, qu'il est difficile aux pouvoirs publics de recruter et rémunérer les experts adéquats, et que le traitement des litiges par les juges ou même par les autorités de la concurrence est souvent très lent.

Outre ces différents arguments applicables dans tous les pays, il est nécessaire de prendre en considération le contexte européen. Dans beaucoup de secteurs, les nouveaux entrants qui vont se manifester dans chaque pays, à la suite des directives d'ouverture du marché, seront des opérateurs de pays voisins. Chaque pays importera, en quelque sorte, la concurrence. Dans ces conditions, les questions liées à l'équité de la concurrence entre firmes originaires de pays différents, c'est-à-dire à la réciprocité de l'ouverture, seront déterminantes.

Il apparaît que dans la plupart des pays membres de l'Union européenne, les gouvernements considèrent qu'un régulateur indépendant est le meilleur garant d'une telle concurrence équitable. Les régulateurs des différents États membres seront amenés à collaborer pour édifier progressivement une jurisprudence cohérente qui influencera l'économie industrielle du secteur, c'est-à-dire la physionomie du marché unifié des différents services. À l'inverse, les pays sans régulateur seront fatalement extérieurs à cette coopération, informelle mais décisive. L'utilité d'être partie prenante de cette concertation est un argument très fort en faveur de la création de régulateurs indépendants dans tous les pays de l'Union.

Il reste, malgré ces arguments nombreux, que certains gouvernements n'ont pas créé de régulateur dans certains secteurs. Dans quelques cas, la raison invoquée est que la concurrence n'est que très partiellement introduite, ainsi dans les chemins de fer de beaucoup de pays européens. Dans d'autres où le marché est au contraire très ouvert, on estime que les problèmes de la concurrence sont proches de ceux de la régulation, et que l'autorité de la concurrence suffit donc à les résoudre. C'est le cas de l'électricité en Allemagne, où cependant le gouvernement n'a pas fermé complètement le débat. Pour la poste, certains pays jugent qu'une grande partie des problèmes de régulation ne se pose pas dans ce secteur, car contrairement aux autres il n'est pas confronté aux questions particulières que soulève l'ouverture de l'accès à une infrastructure matérielle.

Une seule chose est complètement certaine à l'heure actuelle : il n'est pas possible de confier la totalité des tâches de régulation à l'autorité judiciaire. La Nouvelle-Zélande, qui l'a tenté, dresse un constat d'échec. Il est un peu tôt pour juger le cas où la régulation est entièrement confiée à l'autorité de la concurrence. En revanche, les concurrents des ex-monopoles émettent des réserves qui paraissent souvent fondées quant aux pratiques de régulation des autorités non indépendantes dans des secteurs comme le chemin de fer ou la poste.

13.2. Créer des régulateurs français indépendants et leur donner les moyens de cette indépendance

Quelles conséquences en tirer pour la France ? Le débat sur les autorités indépendantes y est extrêmement passionné. On a pu dire qu'il n'était pas possible, dans le système constitutionnel français, de déléguer de véritables pouvoirs réglementaires à une autorité indépendante. Sans doute ne peut-on lui confier que l'interprétation de règlements, ou alors il est nécessaire de ne lui donner qu'un pouvoir de proposition, la décision revenant au Gouvernement [98]. Moyennant l'une ou l'autre de ces restrictions, d'ampleur assez modeste, il est tout à fait possible de créer des autorités indépendantes comme le montrent les exemples de la Commission des opérations boursières, du Conseil supérieur de l'audiovisuel ou plus récemment de l'autorité de régulation des télécommunications. Celle-ci est du reste, à l'étranger, considérée comme autonome et compétente par ses paires.

Il ne semble donc pas qu'il y ait de raison juridique de s'opposer à la création d'une autorité indépendante lorsque celle-ci, en fonction des différents critères précédemment recensés, paraît opportune. Il y a, en revanche, à la lumière des analyses qui précèdent, de fortes raisons d'en créer en France : en particulier, le conflit d'intérêts entre État-arbitre et État-actionnaire y est particulièrement fréquent, car la propriété publique prédomine dans les services publics en réseaux. Dans un avenir proche, il apparaît qu'elle devrait subsister, au moins sur une partie du capital, dans l'ensemble des secteurs évoqués dans les chapitres sectoriels - énergie, chemin de fer, poste. À cette première justification s'en ajoute une seconde : la France, qui a très généralement transposé *a minima* les directives communautaires alors que beaucoup de ses voisins allaient plus loin, est suspecte, aux yeux de nombreuses entreprises étrangères, de refuser la réciprocité des ouvertures du marché. Une autorité indépendante, garante

(98) Ce point a été clarifié par le rapport de la mission Denoix de Saint Marc au Premier ministre : « Le service public », La Documentation française, 1996.

d'impartialité, réduira certainement suspicions et litiges, ce qui en dernier ressort profitera aux ex-monopoles, condamnés sans cela à être perpétuellement en examen. Elle participera au processus de concertation européen qu'animeront les régulateurs indépendants.

Ces arguments sont suffisants pour emporter la conviction pour l'ensemble des secteurs. Cela va de soi pour l'énergie, où la faible ouverture du marché électrique, la dépendance du gestionnaire de transport électrique et l'écrasante domination des opérateurs historiques dans la distribution font craindre aux concurrents que les pouvoirs publics n'identifient leurs intérêts à ceux des ex-monopoles. C'est clair aussi pour le transport ferroviaire, où l'impartialité de l'accès à l'infrastructure, en particulier l'attribution des sillons rares, doit être garantie et où la propriété publique subsistera dans les années à venir. C'est vrai aussi pour La Poste, cas parfois controversé : comme le montrent les réflexions prospectives du chapitre correspondant, tant en raison des règles d'affectation des coûts entre les activités sous monopoles et les activités relevant du secteur concurrentiel, qu'en raison de la place que l'entreprise occupe dans les politiques publiques d'aménagement du territoire, cette situation donnant lieu à de nombreuses controverses et à des doutes sur l'impartialité des administrations directement soumises à l'exécutif.

L'indépendance proposée pour les autorités françaises ne signifie pas qu'elles seraient affranchies de tout contrôle démocratique. En particulier, il est tout à fait souhaitable que les pouvoirs publics imposent un cadre général, des principes qui guident l'action des régulateurs, ceux-ci restant libres de les interpréter lorsqu'ils pilotent le secteur dont ils ont la charge. En outre, il est indispensable que les décisions des régulateurs soient rendues publiques avec un exposé clair des motifs. C'est du reste dans l'intérêt même de ces régulateurs, car cela leur facilite la tâche de construire progressivement une doctrine cohérente et intelligible.

L'indépendance doit être à la fois garantie et contrôlée. C'est pourquoi la plupart des pays européens ont porté une grande attention au financement, au personnel et aux procédures de recours.

La formule consistant à asseoir tout ou partie du financement sur une assiette non budgétaire paraît garantir les régulateurs des coupures budgétaires et des soupçons de dépendance. Il peut s'agir comme dans certains pays d'une assiette représentative de l'activité du secteur régulé, chiffre d'affaires par exemple, ou de tout autre critère corrélé avec l'activité de régulation. Les ressources ainsi dégagées doivent rester proportionnées aux avantages que l'on retire de la régulation : il n'est pas acceptable qu'un régulateur dispose de moyens

considérables qui coûteraient plus cher à la collectivité que les gains d'efficacité que son action procure. Il n'est pas acceptable non plus de doter les régulateurs indépendants de moyens significatifs au détriment des administrations classiques : celles-ci doivent pouvoir détenir aussi les moyens appropriés à l'exercice de leurs missions.

Il semble, pour le moment, que la plupart des pays européens aient donné à leurs régulateurs sectoriels des proportions convenables pour prévenir le risque d'un coût excessif par rapport aux avantages qu'ils apportent, et que des tailles comparables soient adéquates pour le cas français. À l'inverse, du reste, les moyens doivent être suffisants pour permettre aux autorités d'accéder à l'expertise économique et technique de leur domaine, qui dans certains cas peut être coûteuse. Quoi qu'il en soit, il est souhaitable que l'efficacité de l'action du régulateur soit régulièrement soumise à une évaluation.

Bien entendu, la règle d'attribution de la ressource budgétaire peut être actualisée de temps à autre et reste sous le contrôle du Parlement, mais il est souhaitable de ne pas soumettre l'institution à la règle de l'annualité budgétaire.

Le personnel doit être recruté de manière à rassembler les compétences nécessaires, et en particulier celles qui concernent l'économie industrielle du secteur, la théorie économique et le droit de la concurrence. L'exercice pratique de la régulation, il faut le noter, est sensiblement différent de celui de la tutelle au sens français traditionnel du terme. Les personnels des régulateurs devront être capables de se procurer, malgré un accès fatalement difficile à l'information, les données nécessaires à prendre des décisions équitables. Cela requiert à la fois des moyens humains suffisants en quantité, et des personnes présentant les qualités professionnelles correspondantes.

Les membres des collèges et le personnel des régulateurs ne doivent pas être exposés au risque de capture par les entreprises du secteur. C'est pourquoi il est souhaitable d'interdire, en règle générale, qu'un responsable d'activités de régulation puisse quitter le régulateur pour travailler dans le secteur économique qu'il a contribué à réguler.

La question de savoir si le régulateur doit être plutôt individuel ou plutôt collégial a donné lieu à de nombreux débats à l'étranger. Un régulateur individuel prend plus facilement des décisions rapides et tranchées, un collège prend mieux en compte la variété des arguments et des intérêts. Le bilan des expériences étrangères suggère de privilégier une formule moyenne : un régulateur collégial dont le président a une nette prépondérance. Cette prééminence peut s'exprimer par une voix prépondérante dans les votes

collégiaux, par une autonomie dans la gestion de personnels qui lui seraient directement rattachés, ou bien encore par le pouvoir de prendre seul des décisions, notamment en cas d'urgence, selon un schéma proche de celui des référés.

Les membres de ce collège devraient être inamovibles pour la durée de leur mandat. Ce mandat devrait être relativement long, pour permettre aux régulateurs d'acquérir une expérience approfondie des secteurs et de construire une doctrine. La durée actuellement envisagée en France, mandat de six ans non renouvelables, paraît appropriée.

Enfin, les procédures de recours, qui se font d'ordinaire devant une autorité judiciaire, contribuent à garantir l'indépendance du régulateur. Le rôle des juges dans la régulation, du reste, ne doit pas être sous-estimé. Les recours ne sont pas des accidents, ils sont une partie intégrante du processus de régulation. En particulier, l'expérience déjà acquise dans la régulation des télécommunications montre le rôle central joué par la Cour d'appel de Paris. Améliorer la compétence technique des juges, et renforcer les collaborations entre eux est une tâche extrêmement prioritaire.

Pour résumé, la définition des missions de service public est du ressort du législateur. La régulation des différents secteurs, au sens habituel de ce terme - introduire la concurrence dans des secteurs jusqu'alors monopolistiques, tout en veillant à la bonne exécution des missions de service public - devrait être assurée par des autorités spécialisées, en raison de la forte intrication des divers intérêts de l'État. Ces autorités devraient se voir reconnaître autant d'indépendance que le permet le droit public français, dans le cadre des politiques publiques des secteurs concernés. En même temps, elles doivent être soumises à un contrôle démocratique et à des évaluations, et motiver clairement et publiquement leurs décisions.

Elles devraient disposer de ressources affranchies de l'annualité budgétaire, de préférence assises sur l'activité du secteur régulé. Il devrait s'agir de collèges dont le président serait nettement prépondérant. Les membres de ces collèges devraient être inamovibles. Il est indispensable de veiller à la formation technique des juges chargés des procédures de recours, qui garantissent l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif, ainsi qu'à la qualité de leur collaboration. Les autorités devraient rendre publiquement compte de leurs activités.

13.3. Délimiter clairement les tâches du régulateur spécialisé

Une fois posé le principe d'un régulateur indépendant, il faut en définir le périmètre de compétences. Celui-ci dépend évidemment de la conception que l'on a des tâches de régulation, qui peut varier, on l'a vu. Mais il ne coïncide pas nécessairement avec le périmètre de ces tâches. On peut souhaiter, par exemple, confier au régulateur indépendant une partie des missions d'application du droit de la concurrence, en raison de leur proximité avec les missions de régulation. C'est en ce sens qu'est actuellement réformé le régulateur britannique des télécommunications. Selon le périmètre choisi, la question de l'articulation avec le pouvoir exécutif et l'autorité en charge de la concurrence est résolue différemment.

En l'absence d'évaluation d'une expérience étrangère de prise en charge de l'application du droit de la concurrence par un régulateur spécialisé, il n'apparaît pas d'argument décisif en faveur de cette solution. Au contraire, tant le droit communautaire que les textes français établissent que le droit de la concurrence, aux exceptions près qu'ils caractérisent, s'applique aux entités en charge des services publics marchands. Il n'y a donc pas lieu de restreindre le champ de compétence du Conseil français de la concurrence. Tout au plus faudra-t-il s'assurer que ses moyens sont proportionnés, dans la mesure où la régulation de plusieurs services publics peut apporter un volume d'affaires important. Le travail courant de régulation, y compris l'examen des litiges portant sur l'accès aux infrastructures essentielles, qui requiert une grande rapidité de traitement, et mobilise les mêmes compétences techniques que les autres tâches de régulation, devrait être assuré par les régulateurs spécialisés.

Quelle que soit la répartition des tâches, il faut être conscient de ce que certains litiges relèveront inévitablement de ces deux compétences. Dans des proportions raisonnables, c'est tout à fait acceptable et dans la pratique, ce chevauchement partiel des compétences ne soulève pas de difficulté majeure.

Le Conseil de la concurrence devrait continuer à assumer ses missions actuelles dans les secteurs de services publics en réseaux. Les régulateurs spécialisés devraient être chargés de l'ensemble des missions de régulation au sens strict, y compris le règlement rapide des litiges autour d'un accès équitable.

En toutes hypothèses, il est essentiel que le régulateur ait non seulement les moyens matériels mais encore les armes juridiques pour remplir sa mission. Ainsi, comme c'est le cas pour les autorités de marché financier, un régulateur devrait pouvoir édicter des normes générales, éventuellement soumises à l'agrément ministériel. Pour régler les différents mais aussi éviter les dommages

irréversibles ou les stratégies abusives des opérateurs, le régulateur doit non seulement avoir un pouvoir quasi-juridictionnel mais encore, comme le conseil de la concurrence, disposer d'un pouvoir de prendre des mesures conservatoires dans l'urgence. Dans le même esprit, le régulateur doit disposer du pouvoir d'injonction sur tout opérateur et l'on peut songer à tous les instruments juridiques, par exemple les provisions ou les astreintes, par lesquels une autorité a les moyens de se faire respecter, sous couvert d'un recours toujours possible devant le juge et d'un pouvoir de celui-ci de suspendre au besoin les décisions de l'autorité.

13.4. Donner au régulateur des pouvoirs étendus

Au-delà de la définition du champ sur lequel s'exerceront les compétences du régulateur, c'est également la teneur des prérogatives du régulateur qui doit être précisée. Différentes options sont possibles, qui ont donné lieu à débat.

13.4.1. Les prérogatives du régulateur

À titre d'illustration, certains observateurs ont pu estimer que les immixtions du régulateur anglais de l'électricité dans la vie boursière, en 1994, avaient été excessives, et en déduire qu'il est opportun d'éviter tout arbitraire des décisions du régulateur. Pour cela, il serait nécessaire, selon eux, de lui retirer toute compétence ayant un impact sur la valeur boursière des entreprises du secteur qu'il régule.

D'autres estiment au contraire que les décisions tarifaires ne devraient pas être assumées par le pouvoir exécutif. Ce sont elles, en effet, qui déterminent le rythme et les modalités d'évolution de l'économie industrielle des secteurs, et il n'est pas souhaitable d'exposer une administration régulatrice à la tentation de favoriser l'opérateur public auquel elle s'est longtemps identifiée. De fait, lorsque le régulateur spécialisé n'est que consulté, il arrive, comme en Espagne, que ses propositions sont beaucoup moins favorables aux opérateurs dominants que les décisions du gouvernement.

D'autres analystes encore pensent que la question des prérogatives du régulateur spécialisé n'est pas très importante : pour eux, un régulateur joue sa crédibilité en prenant des décisions, et il est donc incité à les motiver aussi bien que possible en toute transparence. S'il y échoue, il devient moins légitime. C'est là une raison supplémentaire pour les régulateurs spécialisés de créer une

doctrine claire, en concertation avec l'autorité de la concurrence et les juges d'appel.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées à propos de l'indépendance, place importante de la propriété publique, suspicions compréhensibles des concurrents tant nationaux qu'étrangers, utilité de participer à la construction concertée du marché européen sous l'égide des régulateurs, les arguments contre un pouvoir excessif des ministères paraissent déterminants.

Sans doute serait-il souhaitable dans la logique qui se dégage ici que le pouvoir du régulateur soit étendu jusqu'où le permet le Conseil Constitutionnel en matière réglementaire. Peut-être, cependant est-il nécessaire de passer par une phase d'apprentissage au cours de laquelle la pratique conduira à ce que l'autorité propose et les pouvoirs publics disposent et que ce n'est que dans un second temps que ce pouvoir s'affirmera. Il deviendra en effet de plus en plus difficile pour les pouvoirs publics de ne pas retenir les propositions du régulateur. On passera dès lors d'une procédure d'homologation à un réel pouvoir réglementaire de fait.

13.4.2. La question spécifique des tarifs

En matière tarifaire, il devrait logiquement relever de la compétence du régulateur de fixer les tarifs d'accès à l'infrastructure. Si ce n'était pas jugé souhaitable, il conviendrait de bien placer la charge de la preuve du côté du gouvernement : on peut imaginer, par exemple, que le gouvernement ne puisse qu'accepter la proposition du régulateur, ou alors en demander une autre en précisant clairement les motifs de son insatisfaction.

La question des pouvoirs à accorder à un régulateur spécialisé en matière de prix au consommateur final, lorsque celui-ci est captif d'un monopole, est plus complexe à régler.

D'un côté, il est clair que, dès lors qu'il existe des clients captifs, la fixation du prix final n'est pas dissociable de celle du tarif d'accès à l'infrastructure lorsque celui-ci existe. En effet, le prix final est la somme du tarif d'accès à l'infrastructure et du prix du service empruntant l'infrastructure. Il est doublement légitime que ce dernier prix soit surveillé par le régulateur : d'une part, il s'agit d'une activité en monopole, et il est nécessaire d'inciter le monopole à améliorer sa performance ; d'autre part, il faut le contrôler pour réduire le risque de subventions croisées entre vente aux clients captifs et vente aux clients en concurrence.

Mais d'autres arguments incitent à faire réguler ce prix par l'État ou les collectivités territoriales. Très souvent, le prix final est fixé en fonction de considérations sociales ou en tenant compte d'effets externes de l'activité. Ainsi, il est admis que le prix final des trains régionaux, qui contribuent à réduire la congestion automobile et qui véhiculent les salariés de leur domicile à leur lieu de travail, soit inférieur au coût complet. Il appartient aux pouvoirs publics nationaux, ou dans l'exemple précédent aux collectivités qui organisent le transport public, de décider dans quelle proportion le contribuable peut prendre en charge le coût du transport.

Dans ces conditions, la question est fortement débattue de savoir quelle est la meilleure des deux solutions suivantes : soit le régulateur fixe les prix finals, à charge pour les collectivités compétentes d'en compenser une part selon le dispositif transparent de leur choix ; soit il est simplement consulté pour indiquer ce que serait du point de vue de la concurrence un tarif équitable, au risque que des subventions croisées illégitimes ne s'installent si son avis n'est pas suivi. À terme, il est probable que les deux solutions convergent, dans la mesure où un tarif final qui laisserait s'installer des subventions croisées serait contesté. Mais le choix n'est pas indifférent, dans la mesure où le débat peut se faire *a priori* ou *a posteriori,* devant le juge ou ailleurs.

A priori, il semble bien que le régulateur détienne les informations nécessaires à instruire la décision : lui seul peut prendre connaissance des contrats, et il a une bonne connaissance des structures de coût. C'est pourquoi il est souhaitable qu'il joue un rôle important. On peut soit lui donner un pouvoir de proposition des prix finals, soit un pouvoir de fixation, le cas échéant sous forme de plafonds à ne pas dépasser. Son indépendance et son information plaident pour la seconde solution, mais dans certains cas l'importance des enjeux sociaux peut conduire à préférer la première. Dans les deux situations, le régulateur devrait agir dans un cadre précis, fixé par la loi. Celle-ci devrait notamment préciser que les prix doivent être proposés ou fixés en prenant en considération les missions de service public du secteur concerné.

De plus, d'autres prérogatives de l'institution régulatrice, outre les pouvoirs tarifaires, doivent être arrêtées. Les raisons précédemment évoquées plaident pour lui accorder des prérogatives importantes, en particulier chaque fois qu'il est nécessaire de protéger les nouveaux entrants contre le pouvoir initial des ex-monopoles. En ce sens, il paraît utile qu'elle puisse instruire et arbitrer les litiges relatifs à l'accès aux facilités essentielles. Pour les activités de son ressort, il est précieux qu'elle dispose de pouvoirs d'enquête et d'investigation. C'est d'autant plus important que le régulateur doit toujours compenser l'asymétrie d'information favorable aux entreprises régulées.

13.4.3. Vers un réseau de régulateurs européens

Enfin se pose la question du niveau d'exercice de la régulation, qu'à ce stade on ne peut qu'ouvrir. Si les réseaux ont généralement été bâtis sur une base nationale, des marchés d'envergure internationale se constituent dans la plupart des secteurs : mondiaux dans les télécommunications, continentaux dans l'énergie et les chemins de fer. Certains actes de régulation concernent le fonctionnement de ces marchés dans leur ensemble et non dans un seul pays. Faut-il déléguer à des régulateurs supranationaux les tâches correspondantes ? Suffit-il d'une bonne coordination entre régulateurs nationaux, avec des juges en mesure de traiter les litiges qui peuvent survenir ?

Dans les chapitres sectoriels, il a été suggéré que dans les années à venir, la collaboration informelle des gestionnaires d'infrastructures et des régulateurs nationaux devrait suffire à régler les problèmes. Cela étant, de façon prospective, des réflexions devraient s'engager dès maintenant concernant le long terme. Lorsque les marchés européens seront bien unifiés, des litiges surviendront qui mettront en cause les pratiques des régulateurs et des gouvernements nationaux. Certains gouvernements, en particulier, seront accusés de pratiques tarifaires ou de modalités d'ouverture du marché discriminatoires. Voudra-t-on se reposer sur la Direction générale de la concurrence de la Commission et sur la Cour de justice de Luxembourg pour les trancher ? Ou considérera-t-on, de même qu'un régulateur national spécialisé est utile aux côtés de celui de la concurrence, qu'une régulation spécialisée au niveau européen est utile ? Il est un peu tôt pour répondre, mais ces questions sont d'ores et déjà ouvertes, même si la mise en place des régulateurs nationaux est encore inachevée.

13.5. Garantir la représentation de tous les intérêts concernés, notamment ceux des consommateurs

Au-delà de la définition des prérogatives se pose la question de l'association des différentes parties intéressées à la décision. Dans l'ensemble, les pratiques des régulateurs du Royaume-Uni et des pays du Nord, plus récemment de l'Espagne, manifestent une volonté d'associer les consommateurs à l'instruction des décisions et de recueillir leurs doléances. Les réformes britanniques en cours vont donner à la défense des consommateurs le statut d'objectif prioritaire de la régulation. La plupart des pays créent des conseils consultatifs auprès des régulateurs. Il est souhaitable de faire de même en France, de rendre obligatoire la saisine de ces conseils pour les décisions qui engagent directement les

intérêts des consommateurs ou plus généralement des citoyens, et à l'inverse d'autoriser ces représentants à saisir les régulateurs des problèmes qu'ils décèlent. Pour que de tels conseils puissent jouer pleinement leur rôle, il est essentiel que leur composition offre un relais convenable aux attentes de tous ceux qui à un titre quelconque sont partie prenante à la régulation ou à ses résultats (consommateurs domestiques, grands clients industriels ou tertiaires, élus et collectivités territoriales, organisations syndicales, associations de défense de l'environnement, etc.).

La transparence des décisions peut ainsi devenir meilleure que dans un régime de contrôle par les pouvoirs publics. C'est d'autant plus probable que l'intérêt du régulateur, on l'a vu, est de s'imposer dans la profession qu'il régule par une doctrine claire et articulée. Cela est facilité par l'obligation de rendre publiques et de motiver les décisions.

Au-delà de cette transparence, un enjeu des réformes est de parvenir à vulgariser les problèmes pour que les principes des décisions soient intelligibles du grand public. On a vu récemment encore que l'opinion, fort légitimement, avait du mal à comprendre qu'on interdise à France Télécom de pratiquer un tarif raisonnable du point de vue de l'usager, mais prédateur du point de vue du droit de la concurrence. Certains régulateurs britanniques ont mis au point des actions de communication qui constituent une référence intéressante.

Les différents secteurs de services publics en réseaux ont des économies interconnectées : certains groupes sont actifs à la fois dans l'énergie et les télécommunications, par exemple. Dans certains cas de forte proximité, comme le gaz et l'électricité, il a été suggéré dans les chapitres sectoriels de confondre les régulateurs. Dans d'autres cas, les différences sont telles qu'il convient de maintenir des régulateurs séparés. Cependant, il apparaît nécessaire que des échanges d'informations réguliers puissent intervenir. C'est pourquoi une concertation systématique devrait être organisée entre les différents régulateurs.

Au-delà de la confrontation des expériences des divers régulateurs nationaux il importe que la régulation soit cohérente avec celles d'activités connexes qui ne sont pas pourvues d'un régulateur spécifique. Ainsi, la régulation de l'énergie doit être confrontée régulièrement à celle des services publics locaux comme l'eau et l'assainissement

Enfin se pose la question du contrôle démocratique de l'activité de régulation. À cet égard, deux questions doivent être nettement séparées.

La première est celle des liens entre le régulateur spécialisé et le pouvoir exécutif. La plupart des analystes s'accordent à souhaiter que les pouvoirs publics ne soient pas directement présents au sein de l'autorité de régulation. Cela conduit à écarter la présence d'un représentant –commissaire du gouvernement dans la terminologie française. Il reste qu'il est utile que les pouvoirs publics puissent faire connaître leur politique et leurs objectifs en fonction de l'ordre du jour. Pour cela, on peut imaginer une procédure de présentation écrite en fonction de l'ordre du jour, et dans certains cas d'auditions de responsables des ministères concernés. Cette procédure remplacerait avantageusement un commissaire du gouvernement, et renforcerait l'indépendance du régulateur. En outre, certaines administrations pourraient être représentées dans les conseils consultatifs.

La seconde question est celle de veiller à ce que le régulateur défende bien les intérêts de l'ensemble des citoyens. À cette fin, différentes procédures, complémentaires, devront être définies.

En premier lieu, cela va sans dire, l'activité de régulation doit être placée sous le contrôle du Parlement, devant lequel le régulateur devrait régulièrement rendre compte de son action.

En second lieu, il apparaît nécessaire d'établir des relations formalisées entre les régulateurs spécialisés et les conseils en charge des différents secteurs, tels que le CSEG (énergie), le CSSPF (chemin de fer) ou le CSSPPTT (postes et télécommunications), et le Haut conseil du secteur public.

Dans les cas où l'activité se déroule pour une bonne part à un niveau local, il est souhaitable de trouver des relais régionaux et locaux à ces modalités de contrôle, les collectivités territoriales disposant déjà de moyens de concertations ou d'informations dont la mise en œuvre de certains est légalement obligatoire.

LES INSTRUMENTS DE MESURE DE LA PERFORMANCE

Synthèse et recommandations

La question de la mesure des performances des services publics n'est pas nouvelle, mais les réformes intervenues récemment dans le domaine des services publics en réseau imposent de repenser l'information nécessaire à leur régulation. Il s'agit pour les pouvoirs publics de garantir que le marché concurrentiel nouvellement créé est équitablement organisé, que les missions de service public, sont bien assurées et financées, de connaître la manière dont se répartit la richesse créée dans le secteur suite à la réforme, de motiver dans les débats publics et devant les instances européennes les décisions et les arbitrages, enfin d'apprécier l'évolution dans le temps des services offerts ou de comparer les niveaux des prestations offertes dans les différents espaces nationaux ou locaux.

Ainsi, l'information, structurée autour d'indicateurs de référence fiables, apparaît tout à la fois comme un instrument de pilotage de la réforme, un élément essentiel du débat public sur les grands enjeux de ces réformes et enfin la base des négociations de contractualisation entre les différents acteurs. Comme l'illustrent les premières évaluations de la réforme menées dans le secteur des télécommunications (voir sur ce point le document de synthèse de l'autorité de régulation des télécommunications en annexe 6), cette information constitue l'ossature même de la régulation.

Deux questions principales se posent dans un tel contexte. De quels indicateurs a-t-on besoin ? Quel doit être le rôle du régulateur dans la production de ces indicateurs, production dans laquelle se trouvent impliqués de nombreux acteurs aux préoccupations et exigences diverses en matière d'instruments de mesure ?

Plusieurs catégories d'indicateurs répondant aux multiples interrogations que soulève la régulation doivent être définies. Une première catégorie très classique répond aux questions sur l'impact des réformes, en termes d'efficacité des opérateurs et du dynamisme du marché. Elle regroupe des indicateurs techniques de productivité globale ou partielle et des indicateurs de marché qui

paraissent, à première vue, assez simples à concevoir et à manipuler. On retrouve là des indicateurs de prix et de coût, des indicateurs financiers traduisant le positionnement de l'entreprise ou des entreprises sur le marché, permettant d'apprécier notamment la valeur créée par les entreprises. Plus généralement, l'évaluation de la performance des réformes s'apprécie également par rapport aux grandes transformations du secteur considéré : le partage de la valeur ajoutée au sein du secteur qui apporte des informations sur la répartition des gains ou des pertes entre les différentes parties prenantes ; le traitement des différentes catégories de clientèle ; les évolutions des positions de marchés (le degré d'intégration horizontale et verticale du secteur, les parts de marché des opérateurs, l'internationalisation et la diversification sectorielle des opérateurs), ainsi que le renouvellement de l'offre.

Deux autres catégories d'indicateurs sont indispensables : une première pour apprécier l'adéquation entre le service fourni et ce qui en est attendu par les consommateurs ; une seconde pour évaluer la mise en œuvre des missions de service public définies par la collectivité. Ces indicateurs doivent rendre compte des impacts des services publics en réseau sur l'ensemble du système économique et social, et de la manière dont ils contribuent à l'exercice de missions générales : contribution plus ou moins forte à l'aménagement du territoire et au développement économique ; contribution à la cohésion sociale à travers des dimensions de démocratie, d'équité et de solidarité ; contribution à une politique de développement durable et enfin, contribution à une politique de l'emploi.

À ces trois catégories d'indicateurs, s'en ajoute une quatrième qui concerne l'évaluation de la régulation elle-même. Cette évaluation passe par la mise en place de procédures ayant pour mission, d'une part, d'évaluer régulièrement la capacité du régulateur à faire converger le marché vers les objectifs qui lui ont été fixés par le Gouvernement, d'autre part, d'apprécier si le coût de la régulation reste proportionné aux bénéfices que la société en retire. Cette évaluation qui pourrait être envisagée tous les cinq ans, devrait porter son attention notamment sur le niveau de transparence des procédures de décision de l'autorité de régulation, la nature des critères et la qualité des informations utilisées pour motiver ses décisions, la rapidité des décisions, etc.

Le régulateur indépendant se trouvera mis progressivement au centre du processus de production et de diffusion de l'information. C'est lui qui devrait naturellement être chargé d'évaluer tant l'impact des réformes que la conformité des services aux objectifs de service public.

Deux procédures de production d'information devraient être envisagées par le régulateur.

La première procédure, standardisée et validée par les pouvoirs publics, définirait les indicateurs élémentaires sur l'ensemble des domaines de performance et fixerait le rythme de leur publication. Entreraient dans ce cadre les indicateurs ne nécessitant pas un travail de traitement spécifique de l'information, ainsi que les enquêtes de satisfaction menées régulièrement auprès des consommateurs, ou encore le suivi statistique d'indicateurs mesurant le coût et la disparité de l'accessibilité géographique et sociale des services. Le régulateur en charge de la qualité de ces indicateurs de référence, révisables sur les propositions d'une commission statistique placée auprès du régulateur, devrait obtenir du législateur l'ensemble des moyens nécessaires humains, financiers, juridiques, pour mener à bien cette tâche.

Une seconde procédure, plus souple, devrait être conçue pour traiter de manière beaucoup plus approfondie des dossiers comme ceux relatifs à la cohésion sociale ou à l'aménagement du territoire de manière à compléter les grilles normalisées régulièrement alimentées dans le cadre de la première procédure. Cette seconde procédure nécessitant des études ou des enquêtes plus lourdes pourrait chaque année être lancée sur un thème particulier.

Ensuite, l'efficacité de la régulation suppose que cette information, chaque fois que cela est possible, soit rendue publique. Cette transparence permettrait aux débats contradictoires de s'instaurer entre les différentes parties et de satisfaire aux différents besoins d'information émanant des opérateurs eux-mêmes, des pouvoirs publics, de l'ensemble des acteurs et du grand public. L'ensemble de ces données ainsi que leur commentaire devraient figurer dans le rapport d'activité mis en ligne sur Internet.

Par ailleurs, l'évaluation des performances doit être comprise comme une action concertée.

Ceci suppose déjà d'associer les consommateurs au processus de l'évaluation des performances, l'impact global des réformes se mesurant en grande partie par les gains qu'en retireront l'ensemble des consommateurs privés. Ceci est notamment vrai parce qu'ils sont les destinataires du service universel et que, dans une période transitoire plus ou moins longue selon les secteurs, ils resteront captifs des opérateurs historiques. Il paraît dès lors impératif qu'ils participent, dans le cadre des comités consultatifs à créer auprès du régulateur, à la définition des services comme à leur évaluation. Cela peut être assuré de multiples manières. Une d'entre elles peut être l'établissement par les consommateurs de chartes dans lesquelles seraient précisées certaines règles et certaines normes en matière d'information, de transparence, ainsi que différents éléments de qualité de service, voire des procédures d'indemnisation lorsque le service est mal rendu. Par ailleurs, la mesure de la performance passant nécessairement par la mise en œuvre et la publication régulière

d'enquêtes de satisfaction des usagers, il paraît souhaitable, notamment pour assurer la transparence et la crédibilité de ces procédures, que les consommateurs soient associés à la préparation des questionnaires.

L'évaluation concertée suppose également de coordonner les différentes institutions de régulation en matière d'évaluation des performances. Le régulateur indépendant, lorsqu'il existe dans un secteur, ne constitue qu'un élément de la régulation, celle-ci étant assurée par un ensemble d'institutions diverses.

Les instances communautaires contribuant à créer un cadre d'évaluation commun, il paraît indispensable que les régulateurs nationaux participent à ce type de réflexion dans le cadre des coopérations qu'ils seront nécessairement amenés à développer à l'échelle européenne.

Il est souhaitable que cette concertation s'étende enfin aux collectivités locales qui, en raison de leurs compétences en matière de services publics locaux, contribuent très largement à la définition et à l'évaluation des performances de ces services. Il paraît dès lors souhaitable que le régulateur s'appuie sur l'expertise disponible au niveau local, et que les collectivités locales puissent être associées à l'évaluation elle-même. Bien souvent, ce sont en effet ces collectivités locales qui sont amenées à fixer dans le cahier des charges préalable à l'octroi des concessions, la qualité des produits et des services, les conditions dans lesquelles ces services doivent être assurés, les dispositifs en matière de prestations sociales ou d'aménagement local, etc. Cette collaboration sera facilitée du fait que les autorités locales disposent d'outils de concertation et d'information développés. Les commissions consultatives des services publics locaux, la publicité des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, les consultations des populations avant la création des nouveaux services, la création de comités d'usagers, les enquêtes de satisfaction sont autant d'outils qui contribuent à une démocratisation du processus de régulation qu'il serait difficile, voire impossible de réaliser au seul échelon national.

L'évaluation passe enfin par l'adaptation permanente de l'outil de production de l'information. Il est important que, sous l'autorité des régulateurs, se constituent de véritables observatoires des marchés, auxquels seraient associés l'ensemble des acteurs du secteur. Le régulateur devrait donc travailler en concertation avec tous ceux qui peuvent contribuer à adapter les instruments de mesure à des évolutions très rapides des marchés, ainsi qu'aux interrogations des acteurs et des pouvoirs publics. La production, l'organisation et le traitement de l'information relative aux secteurs devraient être organisés conjointement avec les organismes qui fournissent déjà des données comme

l'INSEE, ou certains services des ministères en charge de ces secteurs. Si cette collaboration présente bien des avantages et doit être encouragée, elle ne doit pas se faire pour autant au détriment du régulateur qui devrait disposer en interne, d'une capacité réelle d'expertise sur l'ensemble des données produites et de moyens financiers suffisants pour financer ses propres études ou enquêtes.

Par ailleurs, il paraît également indispensable que puisse se constituer auprès du régulateur un groupe de travail permanent émettant un avis régulier sur la qualité des statistiques et les besoins d'information. Ce groupe de travail devrait associer non seulement les opérateurs du secteur et les administrations concernées par le secteur mais plus largement des représentants des élus locaux et des consommateurs. De tels groupes de travail, en assurant un contrôle sur la qualité des données et la réactivité du système de production des données face aux interrogations des acteurs, constitueraient un élément décisif de la régulation.

1. L'élaboration d'indicateurs de mesure de la performance

13.5.1. La mesure des performances : une tâche délicate

En raison des enjeux industriels, économiques, sociaux, culturels et éthiques portés par les réseaux de services publics, les autorités en charge de la régulation de ces secteurs et les gouvernements doivent pouvoir compter sur un ensemble d'instruments pour mesurer les performances de ces réseaux.

De tels indicateurs sont plus généralement indispensables pour établir des contrats entre les autorités organisatrices du service et le ou les agents économiques en charge de sa réalisation, pour définir plus précisément les missions de service public, rendre compte et motiver dans les débats publics les décisions et les arbitrages qui seront pris par les instances de régulation, pour construire des outils de gestion dans les entreprises, etc. Ces indicateurs doivent permettre également d'apprécier l'évolution dans le temps des services offerts ou de comparer les niveaux de prestations dans les différents espaces nationaux ou locaux.

Toutefois, les problèmes posés par la mesure des performances économiques et sociales des réseaux de services publics ne se réduisent pas aux seules considérations techniques sur l'élaboration des indicateurs.

Il y a tout d'abord une ambiguïté sur le terme de « performance ». Considère-t-on la performance de l'entreprise qui délivre le service ou la performance du service effectivement rendu ? Considère-t-on les effets de court terme ou de long terme ? S'attache-t-on aux indicateurs financiers ou à des considérations plus techniques ? Par ailleurs, si certains éléments d'un service paraissent faciles à apprécier comme le délai d'attente pour un raccordement sur un réseau, par contre, l'évaluation de la contribution d'un service à l'aménagement du territoire ou à la cohésion sociale constitue un exercice très périlleux et pourtant indispensable.

Ensuite, on doit s'interroger sur les difficultés rencontrées pour appréhender l'efficacité dans les services. De nombreux travaux économiques entrepris sur cette question montrent combien il est difficile de transposer des indicateurs classiques de productivité conçus dans des schémas industriels sur des activités de service. Il est déjà difficile d'apprécier correctement l'activité elle-même, difficulté qui provient du fait que la relation de service est un processus complexe entre un prestataire et celui ou ceux qui en sont les destinataires. L'appréciation de la performance ne peut donc se limiter, pour les services, à une approche en termes de productivité qui supposerait d'avoir affaire à des objets autonomes aisément identifiables et dénombrables. Même si les services peuvent être caractérisés par des codifications, des standardisations et des procédures normalisées par exemple, ils ne s'y résument pas. L'utilité d'un service, et donc la richesse produite par un service, se mesure par l'adéquation d'une production à des besoins spécifiques qui ne s'apprécient pas seulement par un volume de production.

Enfin, la mesure des performances suppose d'avoir défini préalablement les objectifs de l'évaluation. La question de la mesure des performances des services publics, question aux multiples facettes, n'a de sens en effet que rapportée à la personne ou à l'institution qui se la pose et aux objectifs qui sont les siens. Ces questions sont nombreuses : S'agit-il du gouvernement qui prend la décision de lancer ces réformes ? S'agit-il de l'État, actionnaire public de certaines entreprises qui souhaite apprécier la performance de l'opérateur historique ? S'agit-il de l'État qui doit veiller, au nom des prérogatives qui sont les siennes, à la qualité et à la densité des services effectués dans le secteur ? S'agit-il des collectivités locales qui, contractualisant avec un opérateur public ou privé, souhaitent définir des indicateurs de qualité de référence afin de les

imposer ? S'agit-il des consommateurs qui militent pour une meilleure prise en compte des exigences de qualité de service ? etc.

Ces différentes interrogations conduisent à privilégier des grilles d'analyse souples autorisant des questionnements multiples à divers niveaux de régulation. Plusieurs familles d'indicateurs peuvent dans ces conditions être retenues.

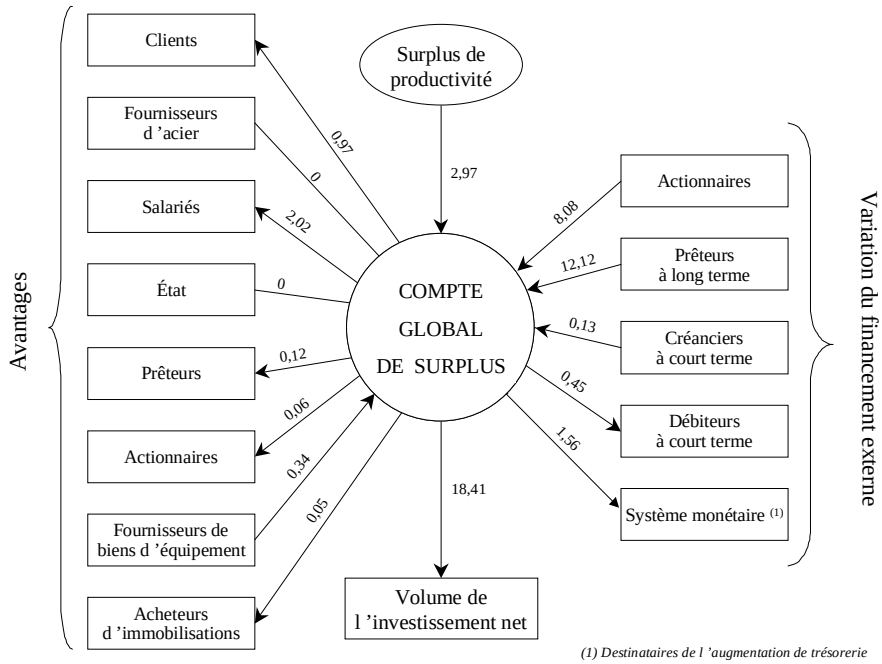
La mesure des performances ou de l'efficacité des opérateurs, passe très souvent par des indicateurs de productivité. Ces indicateurs consistent à rapporter le résultat d'une production (bien ou service) à l'un des facteurs de production ; on parlera alors de productivité partielle ou apparente (productivité apparente du travail ou du capital). Ces indicateurs que l'on peut multiplier permettent d'apprécier l'efficacité des opérateurs relative à ces différents facteurs et de suivre les efforts d'efficacité d'un même opérateur dans le temps. Toutefois, si cette première approche est indispensable à toute évaluation de la performance des opérateurs et notamment à toute politique de maîtrise des coûts, elle reste limitée.

Déjà, l'évaluation correcte de la productivité doit impérativement prendre en compte l'ensemble des moyens de production (que ce soit le travail, la consommation intermédiaire, les équipements, etc.). C'est dans ce but, qu'ont été développées, dans le cadre de la théorie du surplus, des méthodes dites de surplus de productivité globale. Ces méthodes qui trouvent leur origine dans les travaux de P. Massé et A. Vincent seront systématisés par le Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) pendant près de vingt ans. Elles visent à évaluer la richesse qu'une entreprise peut produire à partir d'une organisation donnée et à décrire comment cette richesse est ensuite répartie entre les différents acteurs économiques (par des évolutions de prix, de coût ou de rémunération) [99].

Ces comptes de surplus, dont l'encadré suivant montre un exemple, autorisent de nombreuses analyses et donnent une vue synthétique de toutes les relations effectives de l'entreprise avec ses partenaires ainsi que de son propre fonctionnement.

(99) Sur une période donnée, les gains ou les pertes de productivité, les apports reçus et les avantages distribués s'équilibrent.

Compte global de surplus : création et répartition du surplus



Relations exprimées en pourcentage de la production de l'année précédente

Source : documents du Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC), « La productivité globale et comptes de surplus », n° 55/56, 1980, p. 72

Cet outil avait été proposé en son temps pour aider les décideurs publics à mesurer la performance de l'entreprise publique, cette mesure devant pallier dans le secteur non marchand l'absence de critères de marché. Cet outil devait également éviter de réduire l'analyse de la performance au cadre étroit de la seule productivité apparente du travail qui pouvait conduire à de graves erreurs en matière de gestion des effectifs et qui n'appréhendait pas correctement le fait qu'il existe d'autres gisements de productivité que le travail. Au-delà de la simple mesure, ces méthodes étaient enfin conçues pour être un outil de négociation de l'État avec l'opérateur historique. Elles permettaient par exemple de suivre la répartition des surplus créés par l'entreprise entre les différents acteurs du secteur. Cette analyse garde aujourd'hui toute sa pertinence alors que

les pouvoirs publics souhaitent apprécier au cours des réformes les évolutions de ces gains et notamment ceux distribués aux consommateurs.

La méthode du surplus global de productivité a ainsi joué un rôle important dans le cadre des négociations en matière de politique des revenus en liant l'augmentation des rémunérations aux gains de productivité. Cette méthode a été appliquée à partir des années 1970 dans quatre entreprises publiques : Charbonnages de France, EDF, Gaz de France et SNCF.

À la SNCF par exemple, les calculs de surplus ont été effectués de 1970 à 1995 [100] (annexe 7). Mais, ils ont été interrompus depuis pour plusieurs raisons. D'abord, l'interprétation des résultats est parfois délicate. Ainsi, le supplément de richesses créé par le personnel dépend de l'ensemble des facteurs, comme l'investissement, et ne doit pas forcément lui être restitué mais être réparti entre tous les partenaires de l'entreprise. Ensuite, la dissociation des valeurs en volumes et en prix pose des problèmes d'arbitrages difficiles à résoudre nécessitant le recours à des conventions. Ces conventions ont des effets particulièrement importants sur les postes comme ceux des immobilisations et de leurs amortissements, les acquisitions ayant eu lieu à différentes périodes. Par ailleurs, le montant du surplus dépend de la ventilation adoptée pour les produits et les charges. Enfin le nouvel outil comptable par domaine d'activités mis en place par la SNCF (1996), puis la réforme du système ferroviaire de 1997, avec la création de Réseau ferré de France (RFF) n'ont pas permis de poursuivre l'utilisation de la méthode.

Le cadre d'analyse se heurte à plusieurs obstacles

Déjà, dans les services publics, certains services rendus sont rarement identifiés précisément, définis, dénombrés et encore moins valorisés. Si cela est surtout vrai pour les services non marchands comme l'éducation, la santé, la défense, cela peut l'être aussi pour certains services publics en réseaux. Ensuite, si les principes de mesures de productivité et de partage du surplus sont simples dans le principe, leur mise en œuvre est plus délicate, car le système d'information contient de nombreuses lacunes, le coût de leur collecte étant parfois rédhibitoire. Malgré ses avantages, la complexité des calculs et des conventions retenues, ainsi que les difficultés d'interprétation des résultats constituent des handicaps sérieux pour utiliser la méthode des surplus de productivité globale comme indicateur de performance.

---

(100) L'annexe 7 précise ces différentes définitions et donne un exemple d'application de la méthode pour la SNCF.

Par ailleurs, cet outil, se limitant à l'évaluation de l'efficacité économique du processus de production du service, n'apprécie qu'un élément particulier des questions posées par les pouvoirs publics, il n'aborde ni la réalisation des objectifs fixés par les autorités publiques, [101] ni la satisfaction des usagers, ni les effets de ce service sur le reste de la société, etc., ceci supposant le développement d'outils plus appropriés. Il reste que la démarche consistant à analyser les bénéfices que retirent d'un gain d'efficacité les différents partenaires de l'opérateur est très importante pour apprécier l'impact des réformes. Il est intéressant de tenter de le poursuivre avec des outils adaptés.

13.6. Les multiples approches de la performance

La dynamique des industries de réseaux s'inscrit aujourd'hui dans un vaste processus de mutation, ces industries basculant peu à peu d'une situation traditionnelle de secteur protégé sur leur périmètre national vers celui de secteur exposé à des réformes pro-concurrentielles. La question de la performance dans les débats publics se pose à plus d'un titre. Elle se pose pour les opérateurs eux-mêmes, leur inefficacité étant souvent dans certains pays un des arguments en faveur des réformes entreprises. Elle se pose enfin, parce que dans le contexte d'une économie globalisée, plus ouverte, dans laquelle se développent de nouveaux services, la sensibilité des différents acteurs aux facteurs de compétitivité ou de bien-être s'est accrue.

Le jeu des comparaisons internationales, qui deviendra d'une certaine manière plus pressant avec la réalisation de l'union monétaire, prend alors une place déterminante dans les débats. La situation dans chacun des secteurs s'améliore-t-elle ? Qui profite des réformes ? La situation dans un pays est-elle préférable à celle existant dans les pays voisins ?

Trois grandes catégories d'indicateurs permettront de telles comparaisons. Une première catégorie très classique regroupe des indicateurs techniques de productivité globale ou partielle et des indicateurs de marché qui paraissent, à première vue, assez simples à concevoir et à manipuler (ces indicateurs apprécient l'efficacité économique du processus de production). Une seconde catégorie renvoie à des considérations plus larges, plus difficiles à maîtriser que la première et fait donc l'objet de contestations plus fortes : ces indicateurs apprécient l'adéquation entre ce qui est produit et ce qui est attendu du service

(101) Ces objectifs peuvent être très différents selon les cas. S'agit-il de réduire les coûts, de relancer l'investissement, de diminuer les subventions publiques, d'améliorer les services, d'augmenter le taux d'activité, etc. ?

par les consommateurs et la collectivité. Enfin, la troisième catégorie concerne l'évaluation de la régulation elle-même : le coût de la régulation est-il proportionné aux avantages globaux que la collectivité en retire ?

13.6.1. L'efficacité économique des services

Des indicateurs techniques intégrant la qualité de service

Les analyses présentées dans les rapports et la littérature économique se concentrent autour des indicateurs classiques que sont les prix, la productivité et le coût des facteurs de production. Si la définition de ces indicateurs, parfois spécifiques à chaque secteur, se heurte parfois à des difficultés méthodologiques qui obligent à prendre quelques précautions, ils sont un préalable indispensable à l'analyse de la performance.

Pour ce qui concerne l'analyse de la productivité des facteurs, celle-ci doit éviter de porter sur un indicateur unique de productivité. Sans entrer forcément dans la complexité de la méthode des surplus de productivité globale, il paraît important de retenir dans le même esprit plusieurs ratios de productivité de manière à analyser correctement les performances relatives des opérateurs. Par ailleurs, lorsqu'une amélioration de productivité peut être repérée, la question se pose de savoir si celle-ci provient d'une rationalisation effective de l'utilisation des facteurs de production ou si elle provient d'une seule diminution de leurs coûts. Ce point mérite d'être précisé, car il constitue une des grandes difficultés à laquelle se heurtent les évaluations comparées des réformes, le coût des facteurs de production pouvant être, au départ de la réforme, très différent d'un pays à l'autre en raison des statuts des personnels, de l'organisation du travail, des subventions de certaines matières premières, des conditions d'accès au capital, des protections dont peuvent bénéficier certains fournisseurs, etc.

Pour ce qui concerne les comparaisons de prix entre pays ou le suivi des prix dans un même pays, une des difficultés principales consiste à trouver des procédures pour prendre en compte correctement la diversification des produits, les comparaisons de prix d'un bien ou service n'ayant de sens que s'il s'agit des mêmes biens et services. Le prix d'un bien ou d'un service a pu ainsi augmenter dans tel ou tel pays sans qu'il faille nécessairement conclure à une dégradation de la situation du consommateur tout simplement parce que ce bien intègre davantage de qualité ou de services. Par ailleurs, la diversification des tarifications à laquelle on assiste aujourd'hui, et qui se renforcera à l'avenir, impose au minimum de distinguer dans les analyses les grandes catégories de

clientèles et de préciser les différenciations des prix entre territoires lorsqu'elles existent.

La notion de performance de ces industries ne se réduit pas à la seule dimension des coûts et des prix notamment parce que de nombreux utilisateurs attendent un renouvellement et une diversification des services offerts. Ainsi, l'évolution de la demande vers des services diversifiés et personnalisés conduit à dépasser des approches trop frustes se limitant à des indicateurs d'activité, et oblige à construire des indicateurs d'activité intégrant des éléments plus qualitatifs. Cette approche multidimensionnelle, plus qualitative, difficile à normaliser et devant être précisée au cas par cas, correspond à une très forte attente des pouvoirs publics et des consommateurs.

Il paraît important que des études soient menées sur ce point car la question du niveau de la qualité se pose dès que l'on cherche à comparer la situation des consommateurs dans plusieurs pays, ou dans différentes zones d'un même pays ou lorsque l'on cherche à évaluer l'évolution de la situation des consommateurs dans le temps. La difficulté méthodologique est incontournable, les indicateurs ne pouvant quels que soient leur nombre et leur finesse épuiser la question de la qualité. Toutefois, cette difficulté n'est pas rédhibitoire. Des tentatives pour mettre au point des indicateurs de ce type ont vu le jour dans chacun des secteurs. De nombreux exemples existent et jouent déjà depuis longtemps un rôle important en matière de régulation, que se soit au niveau local comme le montrent par exemple les indicateurs utilisés par les collectivités locales en matière de distribution électrique ou de transport collectif urbains ou encore, au niveau national, dans les différents contrats de plan État-Entreprises.

Des indicateurs de marché

À ces indicateurs s'ajoutent des indicateurs financiers traduisant le positionnement de l'entreprise ou des entreprises sur le marché. On retrouve dans cette catégorie les grandes variables financières qui permettent d'apprécier notamment la valeur créée par les entreprises (maison mère ou groupe). Parmi les nombreux indicateurs qui sont généralement utilisés, il paraît important de bien analyser la capacité d'autofinancement des entreprises (*cash-flow*). En effet, cet indicateur décrit non seulement la capacité des opérateurs à investir et leur capacité à se transformer pour évoluer dans le sens des objectifs politiques imposés au marché, mais décrit également leur vulnérabilité si cette capacité de financement est insuffisante au regard de celles de leur principaux concurrents. Ainsi, le régulateur devrait veiller tout particulièrement à la part de la valeur

ajoutée consacrée à alimenter les capacités de financement et analyser la manière dont ces dernières sont utilisées.

Par ailleurs, l'analyse de la performance du secteur, dans son ensemble et sur le long terme, suppose également un suivi des caractéristiques du marché. Ces caractéristiques comprennent la croissance, en valeur et en volume du secteur et les différents marchés spécifiques qui le composent ainsi que la structure de ces marchés et notamment celle du degré de concentration. La performance du secteur ne s'apprécie pas seulement par les indicateurs d'efficacité de production des entreprises, car il faut au préalable que les marchés fonctionnent correctement et qu'ils ne soient pas le lieu de pratiques anti-concurrentielles pouvant conduire à interdire l'entrée sur le marché, ou à exclure du marché, des entreprises plus efficaces que celles qui y restent.

Ces indicateurs, constituent un premier socle, une première strate de l'analyse. Il convient toutefois de ne pas en rester à cette approche dans la mesure où les questions posées en matière de performance sous-entendent bien souvent d'autres dimensions qu'il convient de prendre en compte.

Des indicateurs pour élargir le champ de l'analyse

Plusieurs autres dimensions doivent impérativement être prises en compte. Dans le domaine des services, la dimension relationnelle est une dimension importante du service lui-même et mérite d'être traitée en tant que telle. L'analyse de la performance doit alors se concentrer sur l'interface entre le prestataire et le client dans la mesure où celle-ci détermine largement le jugement global que le client va porter sur la qualité même du service. Cette dimension relationnelle se décline de manière sans doute très différente selon les secteurs, mais elle joue un rôle d'autant plus important que le prestataire du service se trouve en situation de droit exclusif sur le marché, la concurrence n'étant pas là pour faire pression sur le comportement du prestataire.

La performance d'un secteur suppose également d'observer sa capacité à innover. Ce point doit être intégré dans une grille d'analyse dans la mesure où il renvoie au principe d'adaptabilité du service public. Se prononcer sur l'adaptabilité future du secteur suppose de prendre en compte des éléments comme par exemple les orientations stratégiques prises par les entreprises, les efforts à moyen et long terme en matière de recherche et développement pour l'adaptabilité du service rendu, l'avenir du service à long terme. La performance d'un service c'est aussi sa capacité à se développer et à se moderniser.

L'innovation technologique constitue également, notamment sur le long terme, un indicateur décisif pour apprécier les réformes. Néanmoins, compte tenu de la forte vitesse avec laquelle se fait l'innovation dans certains secteurs, il a été unanimement admis que la construction d'indicateurs significatifs dans ce domaine était extrêmement difficile à appréhender. Pour le faire, l'ART a retenu, par exemple, la diversification des services, et la différence de niveau technologique entre deux dates. Toutefois un phénomène aussi qualitatif ne peut évidemment pas être très bien cerné par quelques chiffres ; aucun indicateur d'innovation technologique véritablement pertinent ne fait véritablement consensus. La prise en compte des activités de « recherche et développement » (par le suivi de la part du chiffre d'affaires consacré à la R & D par exemple) souvent retenue pour apprécier des processus d'innovation, a été critiquée. Si certains recommandent ce type d'indicateur (la part du *cash-flow* utilisée en R & D) et suggèrent d'inclure des contraintes sur ce ratio dans les licences délivrées par le régulateur, d'autres estiment au contraire que ces indicateurs sont insuffisants pour rendre compte la complexité des processus d'innovation, et que les contraintes introduites sur ces ratios risquent de devenir une barrière à l'entrée dans le secteur. De manière générale, les indicateurs dans ce domaine devraient être différenciés selon les étapes de développement des réseaux, les exigences en matière de R & D pouvant être sensiblement différentes selon que l'on se place en phase de démarrage ou en phase de maturation du réseau.

Les services publics en réseau ont des impacts sur l'ensemble du système économique et social. Ils contribuent à l'exercice de missions générales relevant pour la plupart des prérogatives de l'État et nécessitent, de ce fait, une attention particulière du régulateur. Sans être exhaustif et sans chercher à les détailler, il convient de préciser quatre de ces missions : ces services contribuent d'une manière plus ou moins forte à l'aménagement du territoire et au développement économique ; ils contribuent également à la cohésion sociale à travers des dimensions de démocratie, d'équité et de solidarité ; ensuite, certains de ces services peuvent participer à une politique environnementale voire de développement durable ; enfin, la dernière dimension concerne l'emploi, sachant que les entreprises en charge de ces services, et notamment les monopoles historiques, représentent une part significative de l'emploi national.

Pour chacune de ces missions générales, il est possible de distinguer systématiquement deux types d'analyse. La première analyse concerne les effets directs obtenus au moment de la prestation du service. Il faudrait donc pouvoir définir chaque type de prestations de service à l'aide de nomenclatures relativement fines. La seconde analyse, au contraire, concerne les effets indirects du service. Ces effets indirects sont sans doute plus intéressants parce que correspondant mieux aux préoccupations des pouvoirs publics, mais ils sont

aussi beaucoup plus difficiles à repérer, parce que plus diffus. Apprécier ces impacts de manière pertinente suppose de mesurer des effets plus complexes que les seuls effets directs (qui sont déjà difficiles à préciser). Par exemple, en matière d'emploi, les études doivent évaluer pour être pertinentes, non seulement, les emplois créés par les opérateurs, mais également ceux créés dans l'ensemble du secteur ainsi que ceux induits dans les autres secteurs. La difficulté d'interpréter ces effets diffus se trouve de plus renforcée par le fait que les impacts analysés résultent bien souvent de multiples variables entre lesquelles il est souvent difficile de faire la part des choses. Par exemple, certains effets en matière d'efficacité sociale doivent parfois être imputés à un état d'esprit du personnel ou à des conventions collectives informelles qu'il est difficile de formaliser précisément. Comment appréhender de manière chiffrée la contribution du service à la réduction des inégalités territoriales, ou encore à la réduction des inégalités sociales ?

13.6.2. Les indicateurs de la transformation

L'évaluation de la performance des réformes s'apprécie également par rapport aux grandes transformations du secteur considéré. Celles-ci se déclinent en quatre grandes catégories : le partage de la valeur ajoutée au sein du secteur, le traitement de la clientèle, les modifications des positions de marchés ainsi que le renouvellement de l'offre.

Les indicateurs relatifs au partage de la valeur ajoutée apportent des informations sur la répartition des gains ou des pertes entre les différents parties prenantes de la production du secteur, en intégrant notamment le partage entre les salaires et les profits, et la part qui est finalement reversée aux consommateurs finals. Ces indicateurs sont indispensables pour apprécier si la situation s'écarte ou non des objectifs politiques retenus au moment des réformes.

Les indicateurs relatifs au traitement de la clientèle sont d'une toute autre nature. Ils cherchent à décrire l'impact de la réforme sur l'ensemble de la clientèle ou sur différentes catégories de clientèles. Les indicateurs à mettre en place sont assez difficiles à établir notamment en raison des changements permanents qui peuvent survenir dans le secteur. Il s'agit notamment d'indicateurs qui caractérisent les pratiques des opérateurs en matière de différentiation des produits et de segmentation de la clientèle. Parmi ces pratiques, les comportements en matière de tarification représentent un point décisif puisque très souvent ces réformes ont remis en cause les logiques tarifaires uniformes qui prévalaient. Il s'agit également d'indicateurs permettant

de suivre les qualités des produits proposés et les services qui leur sont associés. Enfin, pour apprécier si ces évolutions vont dans le sens des consommateurs, il est important de rendre compte des contestations venant de la clientèle et de la manière dont sont traités les conflits.

Pour finir, l'analyse des transformations du secteur conduira les régulateurs à observer plus précisément les modifications des structures du marché et les stratégies des entreprises. Parmi plusieurs éléments, on peut citer : le degré d'intégration horizontale et verticale du secteur, les parts de marché des opérateurs, l'internationalisation et la diversification sectorielle des opérateurs.

13.6.3. La nécessité d'une instance d'évaluation des performances du régulateur

Il ne peut y avoir de régulation d'une réforme sans une nécessaire évaluation *a posteriori* de la régulation elle-même. Ceci passe par la mise en place de procédures ayant pour mission, d'une part, d'évaluer régulièrement la capacité du régulateur à faire converger le marché vers les objectifs politiques qui lui ont été fixés, d'autre part à apprécier si le coût de la régulation reste proportionné aux bénéfices que la société en retire. Sur ce point, il existe toute une littérature qui essaie de déterminer les moyens de mesurer la productivité de l'agence de régulation comme la qualité de la régulation.

Sans entrer dans le détail des procédures d'évaluation, il convient de retenir quelques critères simples comme l'indépendance, la transparence des décisions, le contrôle de l'appropriation de la rente, ainsi que l'obtention de gains d'efficacité des opérateurs en charge de missions de service public.

L'évaluation du régulateur passe nécessairement par le contrôle de son indépendance vis-à-vis de toutes les parties (le gouvernement, les opérateurs, les syndicats, et même les consommateurs dont certaines associations faiblement représentatives peuvent capturer le régulateur). Certains éléments particulièrement sensibles doivent être analysés, comme l'indépendance liée aux processus de nomination du régulateur, l'indépendance financière de l'autorité de régulation et la capacité qu'elle a à mobiliser des expertises indépendantes ou encore les profils de carrière des responsables.

Cette évaluation doit également apprécier le niveau de transparence des procédures de décision de l'autorité en repérant, par exemple, la nature des critères et la qualité des informations qu'elle utilise pour motiver ses décisions.

L'évaluation devrait ensuite analyser la capacité du régulateur à éviter que la rente soit capturée par tel ou tel acteur qu'il s'agisse du gouvernement, de l'opérateur dominant, ou des syndicats ou de toute autre organisation.

Enfin, l'évaluation de l'efficacité de la régulation doit se mesurer par la capacité du régulateur à créer des incitations suffisantes pour obtenir des opérateurs en charge de missions de service public, ou du monopole s'il demeure, un accroissement de la qualité des services et une réduction des coûts.

Pour cela, il paraît nécessaire de prévoir, régulièrement, au cas par cas, un travail sur mesure, quantitatif et qualitatif, impliquant fatalement des études *ad hoc*, le suivi de quelques indicateurs ne pouvant suffire. Ces opérations lourdes pourraient être envisagées tous les cinq ans.

13.6.4. La multidimensionnalité de l'évaluation

Pour conclure, les instances de régulation devraient être tenues de procéder régulièrement à des évaluations intégrant l'ensemble des critères que le tableau suivant récapitule.

Tableau 1 - Une grille multidimensionnelle d'évaluation

Critères constitutifs de l'évaluation des services	Efficacité économique		Efficacité des services		Efficacité de la régulation
	Critères techniques	Critères marchands	Critères relationnels	Critères du bien commun	
Court terme Définition du service et de ses effets directs	Indicateurs de productivité intégrant des notions de qualité industrielle (respect des délais…)	Indicateurs financiers (capacité d'investissements…) et indicateurs de structure du marché (part de marché…)	Indicateurs de satisfaction des usagers (individualisation des services, niveau de services…)	Indicateur (spatial et social) d'accessibilité aux services	Productivité et qualité Indicateurs de satisfaction
Long terme Définition des effets externes et des impacts	Contribution à la croissance économique (effets externes positifs)		Contribution à la cohésion sociale, aménagement du territoire, solidarité sociale, développement durable		Coût avantage de la régulation

Source : Commissariat général du Plan

Ce tableau indique l'ensemble des points qui méritent d'être analysés, les instances de régulation restant libres d'apprécier, secteur par secteur, comment ces critères peuvent concrètement se décliner.

Il est impératif que la démarche d'évaluation retenue par les régulateurs associe les indicateurs d'efficacité économique classiques à des indicateurs d'efficacité des services et qu'il engage régulièrement des études sur les contributions de chacun de ces services au développement économique ainsi qu'aux différentes missions d'intérêt général.

13.7. Vers une grille minimale d'analyse

Les indicateurs retenus dans l'analyse des réformes doivent toutefois concilier leur pertinence et la disponibilité des informations nécessaires pour les élaborer. Cette réalité pratique, mais aussi financière, conduit donc à recommander une démarche pragmatique qui renonce dans l'immédiat à l'utilisation d'indicateurs coûteux, sophistiqués, et souvent difficiles à interpréter en raison des conventions qui président à leur élaboration. Bien entendu, ceci n'interdit pas la mise en œuvre conjointe d'études plus techniques qui ont un grand intérêt. Mais, il faut avoir conscience que celles-ci pourront difficilement être conduites systématiquement dans le temps et dans les différents pays.

Le tableau qui suit propose donc une grille minimale d'évaluation opérationnelle, qui bien que ne reprenant pas tous les critères récapitulés dans le tableau de synthèse précédent, permettrait déjà d'élaborer une analyse assez fine des réformes et de faire des comparaisons internationales. Cette grille regroupant des indicateurs « informables », c'est-à-dire dire des indicateurs de base dont l'information est facilement disponible associe aux indicateurs d'efficacité des indicateurs de transformation du secteur.

Tableau 2 - Indicateurs de performances des services en réseau
Une grille minimale

Dimension		Indicateurs	
R1	Efficacité	Évolution des prix	**1** Professionnels
			2 Domestique
R2	Traitement des clientèles	Différenciation tarifaire	**3** entre clients professionnels et clients domestiques
			4 entre clients domestiques
R3	Partage de la Valeur Ajoutée Brute	**5** Partage Profit / Cash-flow / Masse salariale	
R4	Usage des facteurs de production	**6** Emploi de la main d'œuvre	
		7 Investissements	
R5	Position de marché	**8** Part de marché des opérateurs historiques	
R6	Portefeuilles d'activité	**9** Diversification géographique et sectorielle des opérateurs historiques	
		10 Taux de pénétration étrangère des marchés	

Source : Commissariat général du Plan

La dimension relative à l'efficacité (R1), dont nous avons vu qu'elle pouvait être abordée de multiples manières peut finalement être réduite, dans un premier temps, aux seules considérations des prix finals en distinguant notamment les prix obtenus par les professionnels de ceux pratiqués pour les clients domestiques. Isoler les pratiques tarifaires proposées aux clients domestiques paraît d'autant plus important que ceux-ci peuvent, dans certains cas, rester captifs des opérateurs historiques. Par ailleurs, comme il est suggéré plus haut, il serait bon de compléter cet indicateur par un indicateur de qualité de service même si bien souvent il est difficile de définir le ou les indicateurs permettant de l'appréhender correctement et d'obtenir ensuite l'information pour effectuer les calculs. Ceux-ci restent à définir précisément secteur par secteur.

Les cinq autres dimensions retenues dans le tableau caractérisent les transformations que subit le secteur en raison de l'introduction de la concurrence.

Une première dimension relative au traitement de la clientèle par les producteurs (R2) peut être appréhendée tout d'abord par des éléments de différentiation de la tarification, l'analyse de cette séparation devant se faire

selon les différentes catégories de clientèle. Cet indicateur paraît largement insuffisant et mériterait sans doute d'être complété par un indicateur relatif aux contentieux. Toutefois de tels indicateurs, sont complexes à construire en raison des diversités des procédures mises en place dans les différents pays et à l'indisponibilité fréquente des données. L'absence d'informations systématiques rend donc ces indicateurs peu opérationnels.

Le partage de la valeur ajoutée (R3) est une deuxième dimension dont l'analyse est indispensable pour rendre compte des évolutions importantes induites par les réformes. C'est un des points qui mérite d'être particulièrement analysé dans toute comparaison de l'incidence des réformes. Trois indicateurs principaux peuvent être retenus, l'analyse du partage du profit, l'utilisation du *cash flow* disponible, et l'évolution de la masse salariale.

À ces indicateurs, s'en ajoutent deux autres qui apprécient la réorganisation de l'outil de production du secteur (R4). Certaines réformes sont en effet l'occasion de profondes mutations pouvant s'observer notamment dans l'utilisation des facteurs de production. Deux types d'indicateurs peuvent être sollicités : des indicateurs relatifs à l'évolution de l'usage de la main d'œuvre et d'autres relatifs à la politique d'investissement.

L'analyse des secteurs ne peut être complète sans revenir aux dimensions fondamentales du marché (R5) et (R6) et aux comportements des opérateurs historiques dans le secteur. L'évolution des parts de marché de l'opérateur dominant constitue un des premiers éléments indispensable à l'évaluation des structures de marché. À cet indicateur, il convient également d'associer d'une part des indicateurs qui décrivent leurs stratégies en matière de diversification dans le secteur ou dans d'autres secteurs, et d'autre part des indicateurs donnant une idée du positionnement des opérateurs historiques à l'international (taux de pénétration sur les marchés étrangers par exemple).

14. Les nouvelles exigences en matière d'instruments de mesure de la performance

14.1. Le régulateur au centre du processus de production et de diffusion de l'information

La première partie de ce chapitre a regroupé plusieurs catégories d'indicateurs, en insistant moins sur les « ratios » à retenir que sur les différentes dimensions à

prendre en compte dans l'évaluation des performances. Toutefois, ceci ne constitue qu'un volet de la réflexion en matière d'évaluation des réformes. Il ne suffit pas seulement en effet de disposer des ratios adéquats, faut-il encore pouvoir les construire et faire en sorte que les différents acteurs puissent se les approprier. Les indicateurs de performance ne se réduisent pas à des critères plus ou moins théoriques, ils constituent une véritable construction sociale. Sans vouloir épuiser cette réflexion, il paraît décisif à ce stade des réformes dans les industries de réseau d'attirer l'attention sur quelques points.

Les réformes engagées dans les services publics en réseaux modifient les modalités de régulation. D'une part, le régulateur indépendant, lorsqu'il existe, se trouve mis au cœur du processus de production et de diffusion de l'information. D'autre part, la multiplicité des acteurs et les différents niveaux de régulation imposent un minimum de concertation.

14.1.1. Un cahier des charges préalable défini par le législateur précisant ce qui doit être évalué

Comme nous l'avons vu précédemment, il n'y a pas d'indicateurs de performance dans l'absolu, ceux-ci ne trouvent leur sens que rapportés aux objectifs que se fixe l'institution qui décide l'évaluation.

Dans le cadre des réformes des services publics de réseaux, ces objectifs devraient être clairement définis et affichés dans un texte de loi.

Il paraît important que les pouvoirs publics, en plus de ces objectifs, précisent l'ensemble des domaines qu'ils souhaitent voir évaluer par le régulateur. Il s'agit moins de préciser dans un texte de loi les instruments à utiliser que d'exiger que les multiples dimensions de la performance soient prises en compte, et particulièrement, celles dont nous avons vu qu'elles étaient complexes à appréhender. Sans être trop contraignant pour le régulateur, cet affichage lui donnerait une légitimité pour mener à bien l'ensemble de ces évaluations.

Par ailleurs, dans la mesure où l'un des objectifs du régulateur est de veiller à ce que certains services soient assurés à des conditions abordables pour tous selon les principes du service public, il paraît également nécessaire de bien isoler l'évaluation de ces services. Ceux-ci doivent donc être dans un premier temps définis clairement, les éléments de cette définition (quantité, prix et qualité) devant pouvoir faire l'objet, le plus souvent possible, d'analyse quantitative.

14.1.2. Deux logiques de production

Toutes les dimensions évoquées dans la première partie de ce chapitre ne peuvent faire l'objet d'un traitement identique, certains indicateurs, notamment les indicateurs techniques ou marchands, peuvent être observés régulièrement, contrairement à d'autres, au contraire, qui nécessitent une construction plus complexe et des études plus spécifiques. Ceci conduit donc à recommander deux procédures de production de ces indicateurs.

La première procédure, assez rigide, définirait les indicateurs élémentaires et fixerait le rythme de leur publication. Entreraient dans ce cadre les indicateurs ne nécessitant pas un travail de traitement spécifique de l'information, celle-ci étant plus ou moins aisément disponible. Le régulateur en charge de la qualité de ces indicateurs de référence devrait obtenir du législateur l'ensemble des moyens nécessaires humains, financiers, juridiques, pour mener à bien cette tâche. Entreraient également dans ce cadre les enquêtes de satisfaction menées régulièrement auprès des consommateurs.

Ce cadre parait toutefois peu adapté pour appréhender les éléments plus diffus relatifs à la cohésion sociale, à l'aménagement du territoire, etc. ceux-ci ne pouvant faire l'objet d'analyse systématique régulière en raison notamment de la nature et du coût des études à engager. Il devrait donc être possible, à la demande des pouvoirs publics, dans le cadre d'une seconde procédure, d'associer aux grilles normalisées précédentes des analyses plus ponctuelles, plus qualitatives répondant aux exigences du moment.

14.1.3. Entre publicité et confidentialité

L'autorité en charge de la régulation est amenée à disposer d'informations qui constituent de précieux instruments d'analyse des réformes engagées dans ces secteurs. Mais l'efficacité de la régulation suppose, dans la mesure du possible, que cette information soit rendue publique. Une telle transparence crédibiliserait le régulateur en lui permettant notamment de motiver ses décisions. Cette transparence permettrait également aux débats contradictoires de s'instaurer entre les différentes parties et de satisfaire aux différents besoins d'information émanant des opérateurs eux-mêmes, des pouvoirs publics, de l'ensemble des acteurs et du grand public.

Certaines de ces informations demeurent et demeureront confidentielles pour des raisons liées au secret des affaires (comme celles relatives aux coûts supportés par les opérateurs, aux montants de leurs investissements…). Mais

cette confidentialité doit rester limitée aux informations qui le justifient, sachant qu'il reste toujours possible dans certains cas de publier des informations nominatives sous une forme agrégée.

14.2. L'évaluation des performances : une action concertée

14.2.1. Mettre les consommateurs au centre du processus de l'évaluation des performance

L'évaluation des réformes s'appréciera essentiellement en dernier ressort par les gains qu'en retireront les consommateurs, notamment parce qu'ils sont les destinataires du service universel et que, dans une période transitoire plus ou moins longue selon les secteurs, ils resteront captifs des opérateurs historiques.

Ces gains s'apprécieront bien entendu au vu des baisses de prix constatées sur les services, mais aussi par la qualité des services qui seront rendus. Or, il n'est pas possible d'appréhender cette notion de manière homogène pour l'ensemble des consommateurs et de manière stable dans le temps, une des caractéristiques des réformes dans les services publics en réseaux étant justement le foisonnement des services, la concurrence conduisant les opérateurs à se rapprocher des besoins de la clientèle et les nouvelles technologies facilitant cette évolution.

Il paraît dès lors impératif que les destinataires de ces services participent à la régulation et qu'ils soient donc associés à la définition des services comme à leur évaluation. Ceci peut être assuré de multiples manières. Une d'entre elles peut être l'établissement de chartes établies par les consommateurs dans lesquelles seraient précisées certaines règles et certaines normes en matière d'information, de transparence, ainsi que différents éléments de qualité de service, voire des procédures d'indemnisation lorsque le service est mal rendu. De telles chartes se mettent en place au Royaume-Uni à la satisfaction des consommateurs… Il faut bien sûr pour qu'elles jouent leur rôle que le régulateur les reconnaisse et qu'il ait les moyens d'appliquer les recommandations proposées. Par ailleurs, la mesure de la performance passant nécessairement par la mise en œuvre et la publication régulière d'enquêtes de satisfaction des usagers, il paraît souhaitable, notamment pour assurer la transparence et la crédibilité de ces procédures, que les consommateurs soient associés à la préparation des questionnaires.

14.2.2. Coordonner les différentes institutions de régulation en matière d'évaluation des performances

Comme cela a été précisé à plusieurs reprises au cours de ce rapport, le régulateur indépendant, lorsqu'il existe dans un secteur, ne constitue qu'un élément de la régulation, celle-ci étant assurée par un ensemble d'institutions diverses. Il n'est donc pas le seul à s'interroger sur les questions de performance des services publics en réseaux.

Parmi l'ensemble de ces institutions, les instances européennes et les collectivités locales jouent un rôle important en matière de régulation, les premières lorsqu'elles établissent des directives et les secondes lorsqu'elles contractent avec les opérateurs locaux. Elles contribuent et contribueront de plus en plus, à la définition des performances des services publics, celles-ci ne pouvant plus se concevoir seulement dans un cadre national, mais aussi dans un cadre européen comme dans un cadre local.

Le rôle des instances communautaires en ce domaine devrait se renforcer dans l'avenir, car elles seront amenées par exemple à préciser le contenu minimal du service universel, à harmoniser certaines normes, etc. Ce faisant elles contribueront à créer un cadre d'évaluation commun. Ce processus de convergence est en cours de réalisation au sein de la Communauté européenne et il paraît indispensable que les régulateurs nationaux aient le souci de participer à ce type de réflexion dans le cadre des coopérations qu'ils seront nécessairement amenés à développer à l'échelle européenne.

Il est souhaitable que cette concertation s'étende aux collectivités locales qui, en raison de leurs compétences en matière de services publics locaux, contribuent très largement à la définition et à l'évaluation des performances de ces services.

Il paraît dès lors souhaitable que le régulateur s'appuie sur l'expertise disponible au niveau local, et que les collectivités locales puissent être associées à l'évaluation elle même dans la mesure où, bien souvent, elles sont amenées à fixer dans le cahier des charges préalable à l'octroi des concessions, la qualité des produits et des services, les conditions dans lesquelles ces services sont assurés, les dispositifs en matière de prestations sociales ou d'aménagement local, etc. Il s'agit, par cette concertation, en reconnaissant la responsabilité des collectivités locales, d'enrichir la régulation à l'échelon national. Cette collaboration sera facilitée du fait que les autorités locales disposent d'outils de concertation et d'information développés. Les commissions consultatives des services publics locaux, la publicité des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, les consultations des populations avant la création des

nouveaux services, la création de comité d'usagers, les enquêtes de satisfaction sont autant d'outils qui contribuent à une démocratisation du processus de régulation qu'il serait difficile, voire impossible de réaliser au seul échelon national.

14.2.3. Assurer l'adaptation permanente de l'évaluation

Bien qu'il existe d'autres lieux de production d'informations, il est important que, sous l'autorité des régulateurs, se constituent de véritables observatoires des marchés, auxquels serait associé l'ensemble des acteurs du secteur.

Le régulateur devrait donc travailler en concertation avec tous ceux qui peuvent contribuer à adapter les instruments de mesure aux évolutions des marchés, dans la plupart des cas très rapides, ainsi qu'aux interrogations des acteurs et des pouvoirs publics. La production, l'organisation et le traitement de l'information relative aux secteurs devraient être organisés conjointement avec les organismes qui fournissent déjà des données comme l'INSEE, ou certains services des ministères en charge de ces secteurs. Si cette collaboration présente bien des avantages et doit être encouragée, elle ne doit pas se faire pour autant au détriment de l'indépendance du régulateur, indépendance supposant que ce dernier dispose, en interne, d'une capacité réelle d'expertise sur l'ensemble des données produites et des moyens financiers suffisants pour financer ses propres études ou enquêtes.

Par ailleurs, il paraît également indispensable que puisse se constituer auprès du régulateur un groupe de travail permanent émettant un avis régulier sur la qualité des statistiques et les besoins d'information. Ce groupe de travail devrait associer, non seulement les opérateurs du secteur et les administrations concernées par le secteur, à l'image de ce qu'a mis en place l'ART avec l'INSEE, l'administration des télécommunications et les opérateurs, mais plus largement des représentants des élus locaux et des consommateurs. De tels groupes de travail, en assurant un contrôle sur la qualité des données et la réactivité du système de production des données face aux interrogations des acteurs, constitueraient un élément décisif de la régulation.

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES PUBLIQUES À L'ÉPREUVE DE L'OUVERTURE DES MARCHÉS

Synthèse et recommandations

L'État a toujours dû gérer les contradictions qui surgissent inévitablement entre les différentes missions qu'il assume vis-à-vis des entreprises dont il est actionnaire : fonctions régaliennes, grandes politiques nationales, contrôle des monopoles et des tarifs, suivi de la performance, maintien du patrimoine public. Des compromis ont été trouvés, qui en général ont assez bien satisfait les parties concernées. Celles-ci s'accordaient en effet sur les fondements, c'est-à-dire sur un modèle de monopole public intégré dont les salariés se reconnaissaient dans la culture du service public.

L'ouverture à la concurrence, qui est allée de pair avec l'internationalisation des activités et l'intégration du marché européen, est venue déplacer cet équilibre. Le pilotage des ex-monopoles publics doit de plus en plus se rapprocher de celui des entreprises de droit commun, celui-ci évoluant lui-même vers une gouvernance qui clarifie les relations entre management et actionnaires.

Des outils de gouvernance existent déjà dans le monde public. Beaucoup de secteurs sont régis par des contrats pluriannuels entre État et entreprises publiques. Ces contrats visent à mettre en cohérence les stratégies de désendettement, d'investissement et de tarification, à assurer la performance économique de l'entreprise, à fixer des objectifs à moyen terme et par là à pallier les inconvénients de l'annualité budgétaire, mal en phase avec le marché et la stratégie industrielle. Le bilan de cette procédure est inégal, mais si l'on s'inspire des meilleures réussites, elle apparaît comme un exercice salutaire, notamment par l'obligation de discussion transparente des objectifs de l'État qu'elle comporte.

Autre outil de gouvernance, la procédure du Comité des investissements à caractère économique et social ambitionne de mettre en perspective chaque année l'ensemble des investissements de l'État dans ses entreprises. En cours d'évaluation, cette procédure, souvent critiquée, est sans doute améliorable.

Enfin, à l'échelle de temps de la gestion, les conseils d'administration sont un instrument de pilotage théoriquement important des entreprises publiques. Leur rôle est très voisin de celui que jouent les conseils dans les entreprises privées. D'importantes différences, cependant, séparent les deux mondes : nomination des présidents par décret (ainsi que des membres représentant l'État et des personnalités qualifiées, soit deux tiers de l'effectif), présence des commissaires du gouvernement et contrôleurs d'État, nombreux contrôles a priori *et* a posteriori. *Dans la pratique, les témoins s'accordent à juger que les conseils des entreprises publiques ne remplissent que très imparfaitement leur rôle premier, celui de surveiller les risques auxquels est exposée l'entreprise et d'évaluer les enjeux stratégiques. Les administrateurs de l'État, en particulier, ont beaucoup de mal à gérer les divergences d'intérêts qui peuvent surgir entre les politiques dont ils ont la charge et l'intérêt à moyen et long terme de l'entreprise. En outre, l'ordre du jour est souvent encombré de questions qui n'appellent pas nécessairement le passage en conseil. La création de comités, à l'instar du secteur privé, a suscité quelques améliorations sensibles, même si certains déplorent que les problèmes les plus stratégiques soient souvent traités en comité plutôt qu'en conseil. Il pourrait être utile d'aller plus loin dans la modernisation des conseils d'entreprises publiques : modifier le recrutement et renforcer le rôle des personnalités qualifiées pour en faire de véritables administrateurs indépendants, rendre le fonctionnement de l'entreprise plus transparent vis-à-vis de son Conseil.*

Il reste que l'introduction de la concurrence remet profondément en cause la position de l'État-actionnaire. L'État perd une grande partie des marges de manœuvre dont il disposait pour remplir, au travers des entreprises publiques, les différentes missions dont il est porteur au nom de la collectivité nationale. Même lorsque l'État est le seul actionnaire, il devient nécessaire d'expliciter ces objectifs « d'intérêt général » de manière externe à l'entreprise : à celle-ci, ensuite, d'optimiser sa gestion dans le cadre des obligations qui lui sont assignées.

Pour certains, il est possible à des administrateurs mieux formés, opérant dans des règles du jeu claires, de s'adapter au nouveau contexte ainsi créé. Pour d'autres, des modifications institutionnelles sont nécessaire, en particulier le passage du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial à celui de société par actions, éventuellement avec ouverture du capital.

Un seul exemple existe à l'heure actuelle de ce dernier cas, celui de France Télécom, et il est donc difficile d'en inférer des thèses de portée générale sur les changements qui surviendraient en cas d'ouverture du capital. Il semble cependant probable que ces changements doivent être de portée considérable. Ce n'est pas principalement au conseil qu'ils seront sensibles : à composition

presque égale, avec peu de représentants des autres actionnaires, celui-ci continuera dans les mêmes pratiques. En revanche la publication de comptes périodiques, le suivi de la valeur boursière placeront le management sous le poids d'un champ de jugement d'une nature tout à fait nouvelle. La question des notations des agences de rating se pose elle-même en des termes différents à partir du moment où le capital de l'entreprise n'est plus exclusivement entre les mains de l'État. De ce fait, il semble bien que la gestion doive s'adapter efficacement à un marché concurrentiel. L'État-actionnaire, en particulier, devrait être réceptif aux projets dictés par une logique industrielle qui lui seront clairement expliqués par l'entreprise. Il est probable aussi qu'il perçoive mieux l'intérêt d'une certaine stabilité du personnel dirigeant. Quant à la réflexion stratégique à moyen terme, elle n'empruntera plus nécessairement la voie des contrats de Plan, mais il restera possible que le management débatte avec son actionnaire principal de perspectives pluriannuelles.

1. Le consensus français autour d'une conception de l'organisation et du fonctionnement des services publics

Sans revenir sur l'histoire des relations entre l'État et les entreprises publiques, certains éléments constitutifs du consensus français qui s'est établi après-guerre autour d'une conception de l'organisation et du fonctionnement des services publics méritent d'être évoqués ici.

On risquerait en effet de sous-estimer gravement l'ampleur des transformations restant à accomplir pour adapter à un contexte en profonde évolution les relations entre l'État et les grands opérateurs français de service public, si l'on omettait d'analyser, fût-ce brièvement, les facteurs déterminants d'un long cheminement qui parvient aujourd'hui en un point décisif, pour ne pas dire en un point de rupture de son histoire.

14.3. Une « cristallisation » conceptuelle qui date de l'immédiat après-guerre

Bien que chacun des grands opérateurs du service public en France ait sa propre histoire, on peut considérer que c'est au cours des années qui ont vu la reconstruction institutionnelle, économique et sociale de notre pays après la seconde guerre mondiale, que se sont, en quelque sorte, cristallisés les concepts

qui allaient fonder pour de longues décennies, non seulement l'éthique, mais aussi la pratique du « service public » en France.

Les textes fondateurs dans certains cas, les principes explicites ou implicites plus généralement, qui ont, durant quelque quarante années, régi l'organisation et le fonctionnement des services publics en France, résultent de la rencontre d'un certain nombre de préoccupations qui ont été déjà maintes fois analysées par les historiens du « service public ». Ces considérations sont diverses.

Certaines d'entre elles, d'une portée assez largement universelle et permanente sont relatives à la définition de l'organisation et de la régulation des services publics en réseaux : elles conduisent à reconnaître l'existence de monopoles naturels caractérisant, au moins pour partie, les activités du secteur. Lorsque cette existence fonde l'organisation de la production de ces services, l'attention des pouvoirs publics se porte sur la protection des consommateurs, et tout particulièrement des petits contre des abus éventuels de position dominante de la part du monopole, notamment en leur assurant une « égalité de traitement » suffisante.

D'autres considérations sont plutôt liées à des caractéristiques permanentes et quasiment culturelles de la société française convaincue de la prééminence du rôle de l'État. Ceci est vrai qu'il s'agisse de la définition ou de la conduite des stratégies essentielles pour l'avenir du pays, de la régulation économique en général ou d'une régulation des services publics répondant à des attentes en terme d'équité beaucoup plus fortes que dans d'autres pays. Ces attentes traduisent le plus souvent une vision du « progrès social » fondée, sans doute plus qu'ailleurs, sur des valeurs de sécurité et de solidarité.

D'autres considérations traduisent enfin directement les urgences du moment : l'ampleur des investissements en infrastructures nécessaires à la remise en marche de l'économie nationale semblait hors de portée d'un financement privé et la pénurie suscitait de fortes exigences en matière de solidarité et d'équité.

Le contexte politique de l'époque était, quant à lui, propice à la fois à la prise de contrôle par l'État des activités les plus stratégiques pour l'avenir du pays et au développement de modèles sociaux considérés comme exemplaires au regard des attentes de la société française.

Une approche typiquement française de l'organisation et du fonctionnement des services publics devait naître de cette convergence.

14.4. Au centre de la conception française du service public, un État protéiforme

Cette approche conduisit à confier les activités relevant d'une logique de service public à de puissants opérateurs nationaux en situation de monopole, ou de quasi-monopole, dès lors que ces activités présentaient des rendements d'échelle significatifs ou comportaient des enjeux jugés stratégiques [102]. Dans certains cas, tel celui de la SNCF, il suffisait à cette fin de conforter des organisations antérieures ; dans d'autres, tels ceux d'EDF et de GDF, il fallut créer les établissements publics répondant au cahier des charges considéré comme souhaitable.

Dans tous les cas, l'organisation et le fonctionnement du service public, ainsi conçu, supposait l'omniprésence d'un État protéiforme à qui incombait :

- de définir, dans le cadre de ses pouvoirs régaliens, toutes les dispositions réglementaires, juridiques, techniques, de sécurité, de protection de la santé et de l'environnement nécessaires au bon exercice des activités en cause ;

- de prescrire les exigences de service public répondant aux attentes de la collectivité nationale et de veiller à leur mise en œuvre par l'opérateur public placé sous sa tutelle ;

- plus généralement, de réguler le secteur et notamment les relations entre l'opérateur public et les autres acteurs du secteur ;

- de fixer les tarifs applicables aux prestations du service public, en structure comme en niveau ;

- de définir et de faire mettre en œuvre par l'opérateur, les stratégies à long terme jugées souhaitables au nom de l'intérêt général (politiques énergétiques, sécurité d'approvisionnement, aménagement du territoire, etc.) ;

---

(102) Ne relevèrent donc pas de cette approche un certain nombre d'activités ayant incontestablement une dimension de service public, telles la distribution de l'eau ou les transports collectifs routiers, qu'il parut plus pertinent de placer sous la responsabilité des autorités territoriales. On rappelle, à cet égard, que la loi de nationalisation de 1946 prévoyait pour l'électricité et le gaz la création « d'établissements régionaux de distribution », disposition qui ne fut jamais appliquée.

- de veiller en tant qu'actionnaire unique à la performance et à la situation patrimoniale de l'opérateur placé sous son contrôle ;

- de veiller à la bonne application des dispositions statutaires retenues en faveur du personnel de ces secteurs.

Sans doute, convient-il d'ajouter à cette liste, déjà bien fournie, quoique sans doute non exhaustive, des préoccupations d'une autre nature. L'État garant des grands équilibres macro-économiques du pays et, naguère au moins, d'un certain nombre de politiques sectorielles sensibles, a en effet fréquemment considéré que les grands opérateurs de service public, exonérés des contraintes de la concurrence, faisaient partie des moyens de régulation macro-économiques mis à sa disposition.

14.5. La pérennité de ce modèle de service public typiquement français fut assurée par un large consensus qui ne se démentit pas au fil des ans

Il est remarquable de constater qu'un large consensus national s'est réalisé durant de nombreuses années autour de cette vision du « service public à la française ». Les critiques dont elle a fait l'objet, surtout à partir du milieu des années 1980, ont, certes, conduit, et cela est heureux, les grands opérateurs à revoir, souvent en profondeur, leurs pratiques de mise en œuvre du service public et, plus généralement, leur positionnement dans la vie socio-économique du pays ; elles n'ont pas ébranlé les fondements même de l'édifice.

Ce consensus reposait, en fait sur trois piliers :

- l'absence d'intérêt déterminant pour l'État de bouleverser le statu quo institutionnel, dès lors qu'il trouvait avantage à conserver en main les leviers puissants que lui conférait le contrôle d'un important secteur public et que la modernisation des entreprises placées ainsi sous sa tutelle conduisait à des résultats satisfaisants en matière d'efficacité économique et de qualité du service public [103] ;

- le développement au sein des grands opérateurs de service public de fortes cultures d'entreprise fondées sur des valeurs et convictions partagées :

(103) Cette rédaction très synthétique est inévitablement quelque peu caricaturale. Elle passe, en particulier, sous silence les spécificités des différents secteurs décrits dans les chapitres spécialisés de ce rapport.

volonté d'être au service de l'intérêt général, goût pour les visions de long terme, recherche de la performance et de la qualité technique, aspiration à un progrès social fondé sur la sécurité et la qualité de l'emploi ;

- un attachement incontestable de l'opinion publique et d'une grande partie de la classe politique à l'égard d'une organisation qui avait « fait ses preuves » dans différents domaines : réussites techniques (le TGV…), stratégiques (l'indépendance énergétique grâce au nucléaire…), services innovants (comme le Minitel par exemple), égalité de traitement des « usagers », aménagement du territoire (péréquation tarifaire, participation au développement économique local…).

Même si certaines restructurations importantes et porteuses d'avenir telles la séparation de La Poste et de France Télécom ou quelques modifications significatives dans le statut des opérateurs publics ont pu intervenir, rien de décisif n'est venu modifier l'identification implicitement admise, au moins pour les secteurs sous revue dans ce rapport, entre service public et opérateur public en situation de monopole, intervenant au nom de l'intérêt général sous le contrôle de l'État, [104] avant que les obligations découlant de la poursuite de l'intégration économique européenne ne viennent renouveler en profondeur la problématique du service public et des relations entre l'État et les opérateurs concernés.

15. Les implications de l'ouverture à la concurrence

15.1. La nécessaire évolution de la gouvernance des entreprises publiques

Les relations entre l'État et les entreprises publiques doivent être reconsidérées dans un contexte économique qui a profondément changé. Ces relations s'inscrivent dans ce qu'on appelle communément aujourd'hui la gouvernance de l'entreprise. Pris au sens large, ce concept regroupe en fait de nombreux aspects touchant la répartition des pouvoirs dans et sur l'entreprise (prises de contrôle, rémunération des dirigeants, responsabilité des dirigeants et des

(104) Faut-il rappeler que cette identification qui est apparue si longtemps naturelle dans notre pays est restée très largement incomprise et souvent très critiquée chez bon nombre de nos voisins. La confusion des genres qui la sous-tend a d'ailleurs fortement obscurci les discussions sur la légitimité des « obligations de service public » au niveau communautaire.

administrateurs, composition et rôle du conseil d'administration, production de l'information, pouvoirs des actionnaires, etc.). Même si ce concept renvoie à des situations caractéristiques du secteur privé, il garde toute sa pertinence appliqué aux entreprises des secteurs de service public en réseau, dans la mesure où bien des problèmes rencontrés dans la gestion publique présentent de très nombreux symptômes communs avec ceux qui retiennent l'attention lorsqu'on analyse en général le gouvernement des entreprises.

Trois évolutions viennent renouveler le débat sur les relations que l'État entretient avec les entreprises publiques.

La première évolution décisive se situe du côté des entreprises privées. Dans le secteur concurrentiel, les actionnaires, et notamment certains fonds de pension, réclament de la part des dirigeants d'entreprise une plus grande efficacité de gestion et une plus grande transparence dans le fonctionnement de l'entreprise et des organismes sociaux. On voit ainsi se dessiner au niveau international des normes et des conventions qui progressivement encadrent les relations entre les entreprises et leurs actionnaires.

La deuxième évolution, non sans lien avec la première, se trouve du côté du secteur public. L'évolution de la réglementation communautaire, le poids de plus en plus grand du droit de la concurrence, les règles de transparence en matière d'aides d'État conduisent à reconsidérer tout un ensemble de pratiques et à repositionner les responsabilités des États vis-à-vis des entreprises publiques.

Enfin, la troisième évolution, plus récente, vient de la mutation des secteurs de service public : ces secteurs, jusqu'ici très protégés, s'ouvrent à la concurrence ; les règles du jeu s'imposent à l'ensemble des acteurs, privés comme publics ; le statut des entreprises de ces secteurs change pour se rapprocher du droit commun ; la multiplication des partenariats européens, qui ne cesseront de se renforcer dans l'ensemble des secteurs à l'avenir, peut conduire dans certains cas à ouvrir le capital de ses sociétés, l'État devenant un actionnaire parmi d'autres, majoritaire dans certains cas, minoritaire dans d'autres.

L'introduction de la concurrence, l'intégration des marchés européens, l'internationalisation des activités des opérateurs publics, voire l'ouverture de leur capital sont susceptibles de bouleverser la problématique sous-jacente aux interventions de l'État, tant dans son rôle de régulateur que dans son rôle d'actionnaire.

Comme l'ont montré les chapitres sectoriels, l'ensemble des secteurs et des entreprises ne sont pas amenés à évoluer au même rythme. De ce fait, l'urgence des réformes en matière de gouvernance des entreprises publiques ne se pose sans doute pas avec la même acuité suivant les cas. Néanmoins, l'effort de modernisation des relations que l'État entretient avec ces entreprises, devient jour après jour une nécessité pour les entreprises qui opèrent ou opéreront dans le secteur concurrentiel et, en particulier, pour celles dont le capital sera ouvert à d'autres actionnaires. Il est clair notamment que l'exercice efficace des prérogatives de l'État suppose de sa part, une démarche prospective et stratégique de grande qualité, ainsi qu'une coordination extrêmement précise de ses services dans la mise en œuvre des orientations résultant de cette démarche. Par ailleurs, les modalités selon lesquelles l'État exerce son contrôle sur les grands opérateurs de service public revêt une importance considérable s'agissant de la capacité de ces derniers à élaborer des stratégies de moyen-long terme pertinentes et de développer des politiques managériales efficaces.

L'ensemble de ces éléments conduit à réexaminer les outils de gouvernance existants en particulier les contrats de Plan, la procédure du CIES, et le rôle du conseil d'administration.

15.2. La contractualisation pluriannuelle : un chantier inégalement avancé

L'idée de contractualiser les rapports entre l'État et les entreprises publiques a été exprimée pour la première fois dans le rapport Nora de 1967. Ce rapport insistait sur la nécessité d'accroître l'autonomie des entreprises publiques, de séparer les activités du domaine concurrentiel tourné vers la recherche de profits, des activités de service public pour lesquelles le manque à gagner lié aux obligations imposées devait être compensé par les pouvoirs publics. La contractualisation cherchait donc à fixer les engagements réciproques de l'État et de la direction des entreprises, en laissant à ces dernières, au moins en théorie, un maximum d'autonomie de gestion dans un cadre de cohérence négociée.

Les premiers contrats État-entreprise publique ont été établis en 1969 avec la SNCF (1969–1973), puis avec EDF (1971–1975). Ils n'ont pas été une réussite : les résultats n'ont pas correspondu aux objectifs dans le cas de la SNCF, le principe du retour à l'équilibre budgétaire n'ayant pas été atteint ; le contrat avec EDF a été interrompu en 1974. Cette procédure a été réactivée fortement par *la loi du 29 juillet 1982* qui a défini un système de planification et de

contractualisation entre l'État et les entreprises publiques mais aussi éventuellement avec les entreprises privées. Dans les « *contrats d'objectifs* », l'objectif était d'assurer la cohérence entre l'action des entreprises et les grandes orientations de la planification nationale tout en laissant un maximum de liberté d'initiative aux opérateurs et en limitant les interférences de nature politique.

De tels contrats ont été signés notamment avec EDF (1984–1988) et avec la SNCF (1985–1989). Ils visaient la baisse des prix, l'établissement de normes de qualité et, dans un contexte de crise énergétique, la substitution de l'électricité aux autres énergies. La SNCF devait quant à elle respecter des objectifs de développement. Le contrat fixait aussi les contributions de l'État et le montant des investissements.

Cette contractualisation s'est étendue à partir de 1989 à l'ensemble des entreprises de réseau.

En théorie, l'objectif de tous les contrats est identique. Chacun cherche à clarifier les attentes de l'État vis-à-vis des entreprises, à défendre les intérêts de l'État actionnaire en s'assurant de la performance économique de l'entreprise, à fixer des objectifs à moyen terme et éviter ainsi des logiques budgétaires annuelles trop contraignantes et peu en phase avec les évolutions du marché. Ces contrats visent également à mettre en cohérence les divers objectifs à atteindre : les montants d'investissement d'une part comme le niveau d'endettement et de productivité d'autre part. Ils doivent permettre enfin aux entreprises d'acquérir l'autonomie dont elles ont besoin pour améliorer leur gestion et ne pas se trouver, par exemple, tributaires de la politique des prix menée par l'État, l'évolution des tarifs acceptés par l'État étant, en l'absence de contrat, liée prioritairement aux grands équilibres macro-économiques.

Même si les contrats de Plan font l'objet de critiques notamment en raison de la lourdeur de la procédure, leur préparation apparaît un exercice salutaire ne serait-ce que pour harmoniser les différentes fonctions de l'État et faciliter le dialogue avec l'entreprise.

Le contrat de Plan permet de mettre régulièrement l'ensemble des partenaires autour d'une même table. Le Trésor, le Budget, l'Industrie sont incités à sortir d'une gestion pointilliste, souvent enfermée dans le court terme et, à travers un dialogue multilatéral, d'exprimer et de formaliser une voix commune, celle de l'État. Même si ces négociations ont du mal à aboutir, elles permettent d'établir un diagnostic partagé par l'ensemble des partenaires, et de donner de la

visibilité à l'entreprise en précisant les objectifs de service public portés par l'État et les mécanismes de prise en charge que celui-ci entend mettre en place.

Si la procédure des contrats de Plan apparaît donc salutaire pour l'entreprise publique, elle paraît plus difficile à mettre en œuvre et inadaptée lorsque l'État n'est plus le seul actionnaire et ce, même s'il reste majoritaire.

Par ailleurs, si l'intérêt du contrat de Plan demeure dans la mesure où il favorise une clarification des responsabilités des pouvoirs publics et de l'entreprise, cet outil n'est qu'un outil parmi d'autres.

Cet outil qui devra s'adapter à l'ouverture des marchés, notamment en simplifiant et allégeant la procédure de mise en œuvre, ne peut en effet répondre à lui seul aux problèmes de gestion publique de ces entreprises. Il doit s'établir en cohérence avec d'autres outils qui cherchent à renforcer la fonction d'actionnaire de l'État et les instances de régulation qui deviendront des partenaires incontournables dans la définition, le suivi et le financement du service public.

Enfin, l'accent peut être mis également sur la notion de lettre de mission donnée aux présidents de ces entreprises, notamment au moment de leur nomination, mandat susceptible de confirmer les orientations stratégiques du contrat de Plan ou d'orienter les négociations lorsque celui-là doit être renouvelé.

15.3. La procédure du Comité des investissements à caractère économique et social en examen

Les entreprises publiques d'une certaine taille [105] et dont l'activité ne s'exerce pas sur un marché pleinement concurrentiel (transport, énergie, La Poste) soumettent leurs programmes d'investissement à une instance qui regroupe, sous la présidence du ministre de l'Économie, les ministres de tutelle des dites entreprises et ceux concernés à titre habituel ou fortuit par les investissements examinés : le Comité des investissements à caractère économique et social (CIES). Il se réunit avant le 30 juin et le 15 décembre de chaque année après examen approfondi des dossiers de chaque entreprise par des comités spécialisés agissant en tant que délégations techniques du CIES. Ce dernier approuve ou modifie les conclusions de ces comités et, surtout, rend les

(105) Sont concernés les grands établissements publics nationaux, les sociétés d'économie mixte constructeurs et gestionnaires des autoroutes, les concessions des 9 plus importants aéroports de province et des 17 ports maritimes d'intérêt national.

nécessaires arbitrages en cas de désaccords entre administrations. Cependant, son pouvoir est limité par des enjeux politiques interministériels plus larges. En effet, des décisions sont parfois prises à un niveau plus élevé lorsqu'elles portent sur des investissements jugés stratégiques ou politiquement « sensibles » : par exemple, dans le cas du canal Rhin-Rhône la réalisation fut décidée malgré l'avis défavorable du CIES, puis annulée directement par le gouvernement ; cette situation se retrouve pour l'autoroute Bordeaux-Clermont-Ferrand, ou la ligne à grande vitesse Est, etc.

Le CIES, dont le fonctionnement et l'organisation sont régis par le décret n° 96-1022 du 27 novembre 1996 a succédé au Fonds de développement économique et social (FDES) [106]. La réforme engagée cette année-là a permis non seulement un « toilettage » des textes pour les mettre en conformité avec une pratique qui avait fortement évolué, mais a rendu possible une amélioration et une modernisation du fonctionnement de la procédure. C'est ainsi que l'examen des programmes d'une année se fait désormais à la séance du printemps de l'année précédente et non plus à l'automne (consacrée en principe aux ajustements des programmes), ce qui permet aux entreprises de connaître suffisamment tôt les orientations de l'État et facilite ainsi la programmation de leurs investissements. En outre, pour éviter la logique d'enveloppe, qui pouvait conduire pour des raisons tactiques à une inflation de demandes, les principaux projets doivent faire l'objet d'une présentation justificative, comportant en particulier une évaluation de la rentabilité socio-économique et, le cas échéant, de la rentabilité financière, calculée selon une méthodologie d'évaluation unifiée et conforme aux recommandations émises par le Plan depuis 1994. Enfin, les données financières, qui rendent compte des conditions de financement des programmes, sont harmonisées, de façon à faciliter les comparaisons entre entreprises et secteurs.

En dépit de ces progrès, la procédure fait toujours l'objet de quelques critiques. Elle continue parfois d'être jugée comme une survivance archaïque d'un système révolu, où la planification constituait la référence principale d'une économie nationale beaucoup plus administrée qu'aujourd'hui. Plus précisément, elle est souvent ressentie comme une contrainte forte qui restreint l'autonomie des entreprises publiques et ne répond pas au souci de conférer à leurs dirigeants une plus grande responsabilité. Par ailleurs, l'annualisation des décisions ne favorise pas une vision suffisamment étendue de la politique d'investissement. À cet égard, il convient d'indiquer que les comités examinent, outre le programme de la prochaine année, les avant-projets des deux années

(106) Issu de la Commission des investissements créée en 1948 dans le cadre du Plan Marshall, le FDES a fonctionné jusqu'en 1996 selon des décrets de 1955.

suivantes. Enfin, la focalisation du traitement des dossiers sur des débats ou des différends entre administrations peut conduire dans certains cas à s'écarter d'une optimisation des politiques d'investissement des grands établissements publics.

Un premier bilan de la réforme de 1996 sera présenté par la Direction du Trésor dans le courant de l'année 2000. Il pourrait s'accompagner de propositions de modifications touchant notamment le périmètre du CIES, plusieurs entreprises étant en effet dépendantes de contrat pluriannuel avec l'État alors qu'elles pourraient être incitées à modifier leurs choix d'investissement pour répondre aux sollicitations d'un marché qui se libéralise. Dans ces circonstances, les marges de manœuvre sont plus restreintes, bien que la procédure actuelle ne constitue pas un obstacle à la contractualisation puisque les comités ne remettent pas en cause les décisions d'investissement prises dans ce cadre et se limitent à contrôler la trajectoire des différents paramètres par rapport aux objectifs fixés. Il en est de même à un degré moindre avec les contrats de Plan conclus entre l'État et les régions. Il y a aussi les questions liées à l'élargissement de la concurrence dans certains secteurs ou activités, à l'application des directives européennes dans le cadre des appels à concession, et aux prises de participations extérieures dans le capital des entreprises qui rendent alors la structure actuelle du CIES inadaptée à la mission qui lui est confiée.

15.4. L'évolution du rôle des conseils d'administration

15.4.1. Le renforcement du conseil d'administration

De manière générale, aux termes de l'article 98 de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société. Représentant l'ensemble des actionnaires le conseil répond collectivement de l'exercice de ces missions devant leur assemblée générale envers laquelle il assume légalement les responsabilités essentielles : il convoque et fixe l'ordre du jour de l'assemblée, nomme et révoque le président et les directeurs généraux chargés de la direction de l'entreprise, contrôle leur gestion et en rend compte par le rapport annuel et les comptes qu'il a arrêtés.

Le conseil et le président fixent plus généralement la stratégie de l'entreprise en définissant les grandes orientations, les politiques à mettre en œuvre,

l'allocation des ressources disponibles tant humaines que financières, l'anticipation des risques, ainsi que le contrôle de l'application des décisions.

La situation est assez différente pour les entreprises publiques. Les pouvoirs et les modalités de fonctionnement du conseil d'administration des entreprises publiques des secteurs de services publics en réseaux présentent en effet des spécificités propres qui viennent des relations particulières que les entreprises publiques entretiennent avec les pouvoirs publics. Si, comme le précise la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, le rôle des conseils d'administrations des entreprises concernées se trouve bien au cœur de la vie de l'entreprise puisque *aucune décision relative aux grandes orientations stratégiques, économiques, financières ou technologiques de la société, notamment sur le contrat de Plan, ne peut intervenir sans que le conseil d'administration en ait préalablement délibéré*, la nature des débats et son rôle se trouvent limités pour de nombreuses raisons.

Tout d'abord, les pouvoirs publics interviennent directement dans la nomination du président, celui-ci étant nommé par décret (même si formellement le conseil d'administration le propose). De même ce sont les pouvoirs publics qui nomment par décret les autres représentants de l'État ainsi que les personnalités qualifiées. Ce sont donc les deux tiers du conseil qui sont nommés par décret.

Par ailleurs le contrôle de l'État s'exprime de nombreuses manières : directement au conseil d'administration dans lequel siègent un ou deux commissaires du gouvernement qui représentent la tutelle technique ainsi que des contrôleurs d'État [107] ; indirectement par des contrôles, à caractère systématique comme le contrôle de la Cour des comptes sur les comptes des entreprises publiques ou à caractère ponctuel comme les contrôles effectués par l'Inspection générale des Finances ou les corps d'inspection des ministères techniques.

Le fonctionnement de ces conseils n'est pas satisfaisant si l'on se réfère aux normes de gouvernance communément admises, il y a un réel consensus sur ce point. Plusieurs éléments contribuent à amoindrir le rôle du conseil.

Tout d'abord, le fonctionnement du conseil s'inscrit dans des relations de pouvoirs complexes entre le président, le gouvernement, les ministères de tutelle et les administrateurs qui rend difficile la conciliation entre le temps de

(107) Les contrôleurs d'État, comme les commissaires du gouvernement siègent avec voie consultative.

l'entreprise, ouverte vers l'extérieur, qui doit prendre des décisions rapides, et le temps de l'État.

Par ailleurs, le bon fonctionnement du conseil d'administration repose en partie sur la capacité des administrateurs à défendre l'intérêt social de l'entreprise quelle que soit leur provenance, qu'ils soient nommés pour représenter l'État, élus par les salariés ou indépendants. Ses administrateurs ayant tous la même responsabilité, la grande difficulté est d'arriver à créer les conditions pour constituer une équipe solidaire, efficace, capable de prendre en main le destin de l'entreprise.

Or, bien souvent, le collège issu de nominations individuelles effectuées par différents ministres n'est pas toujours homogène et cohérent et les administrateurs représentant l'État ont du mal à concilier leurs responsabilités de mandataire social (loi sur les sociétés de 1966), leur subordination à l'État, voire les intérêts publics que les différents ministères ont en charge.

On ne peut passer sous silence le fait que les représentants des salariés au conseil utilisent parfois celui-ci comme une tribune ou un lieu supplémentaire de dialogue et de confrontation avec la direction de l'entreprise. Dans ces conditions, le rôle du conseil et la nature des débats peuvent être déviés de leurs fonctions premières et vidés de leurs sens.

Enfin, la plupart des conseils consacrent peu de temps aux sujets essentiels à la vie de l'entreprise : le conseil est devenu un lieu de pédagogie sur de nombreux aspects de la vie de l'entreprise, l'ordre du jour est encombré de dossiers qui, selon des critères d'entreprise privée, ne relèveraient pas de cette instance, les décisions importantes sont souvent prises ailleurs qu'au conseil d'administration.

Sans pour autant résoudre l'ensemble des problèmes évoqués, l'amélioration du fonctionnement du conseil passe par la responsabilisation des administrateurs l'État. Ils représentent les principaux vecteurs du changement. Pour cela ils doivent disposer du temps et des compétences pour remplir activement leur mission. Ce souci se fait de plus en plus prégnant au sein de l'administration et la formation des administrateurs mise en œuvre ces dernières années a été unanimement reconnue comme un point très positif.

Cette mobilisation des administrateurs suppose également de clarifier les rôles et les responsabilités au sein de l'État entre d'une part la fonction d'actionnaire et d'autre part les fonctions relevant des politiques publiques pour permettre à

tous les administrateurs de jouer pleinement leur rôle premier qui est de défendre l'intérêt social de l'entreprise.

Dans le cas où il y a potentiellement contradiction entre l'intérêt social de l'entreprise et une exigence liée à une politique publique, l'administrateur ne doit pas incarner et gérer seul cette contradiction, mais il doit être associé à la décision de politique publique prise en amont et être en mesure de l'articuler avec l'intérêt de l'entreprise. L'identification de ces contradictions potentielles et leur objectivation - coût ou charge pour l'entreprise - est indispensable pour conforter la position de l'administrateur et clarifier la relation entre l'État et l'entreprise.

Le conseil d'administration et les administrateurs de l'État désignés par l'administration devant porter la responsabilité de la réussite de l'entreprise, les aspects liés aux services publics devraient être traités par les pouvoirs publics par le biais d'autres procédures.

Par ailleurs, la qualité du travail des conseils suppose également de renforcer les exigences de confidentialité, ce point constituant un élément essentiel pour que les dossiers importants puissent être traités en séance.

Pour finir, il paraît décisif de favoriser un dialogue approfondi au sein du conseil. Cela devrait être le rôle des comités spécialisés qui approfondissent certains sujets pour en rendre compte au conseil. Par ailleurs la présence d'administrateurs « indépendants », en jouant un rôle de contre-pouvoir, peuvent contribuer à développer ce dialogue.

15.4.2. Comités spécialisés

Les comités spécialisés se sont multipliés en Europe dans le secteur privé (c'est aussi le cas en France comme le montre le tableau suivant pour les entreprises du CAC 40), notamment sous l'impulsion des rapports Cadbury en Grande-Bretagne (1992) et Viénot (1995-1999), [108] et en raison de l'importance croissante des investissements financiers anglo-américains à l'étranger.

(108) Le rapport du Comité sur le gouvernement d'entreprise présidé par Marc Viénot recommandait en 1995 que chaque conseil d'administration des sociétés cotées en France nomme un comité d'audit et réitère l'importance de ces comités dans son rapport de juillet 1999.

Tableau 3 - Présence et travail des comités spécialisés dans les entreprises du CAC 40

		1998-97	1997-96	1996-95
Nombre de conseils ayant des comités		34	30	17
		(88 %)	(75 %)	(42 %)
Types de comités	Comité d'audit	30	26	11
	Comité de rémunération	22	15	N/A
	Comité sélection	8	5	N/A
	Comité de rémunération & sélection	8	12	17
	Autres	12	8	N/A

Source : Korn/Ferry International, « Gouvernement d'entreprise 1998 : trois ans après le rapport Viénot », novembre 1998

Ces comités se sont multipliés : comités d'audit, de rémunération, comités de nomination ou de sélection, comité de stratégie. Ces comités ont une influence importante grâce à la contribution qu'ils apportent aux débats du Conseil. Mis en place pour faciliter le travail du conseil d'administration, ces comités constituent tout à la fois un outil indirect de rationalisation du travail du conseil et un outil de contrôle pour les actionnaires.

Le comité d'audit constitue le comité le plus répandu et sans doute le plus important [109]. Ces comités ont pour vocation d'expertiser certains dossiers difficiles techniquement (reporting des filiales, etc.), de vérifier la qualité du contrôle interne, de s'assurer du bien fondé des méthodes comptables retenues, et d'apprécier certains risques en toute indépendance du management de l'entreprise. Ces comités allègent le travail du Conseil d'Administration qui peut se concentrer sur les arbitrages et les décisions stratégiques les plus sérieuses. Dans l'esprit des principaux partisans de ces comités d'audit, ces derniers doivent être indépendants vis-à-vis des dirigeants de l'entreprise. Cette indépendance doit être garantie, ce qui conduit par exemple le rapport Cadbury tout comme les rapports Viénot à recommander que ces comités soient exclusivement composés d'administrateurs non dirigeants et comportent une majorité d'administrateurs indépendants.

(109) Aux États-Unis, celui-ci est devenu obligatoire, la bourse de New York ayant imposé à toutes les sociétés cotées d'avoir un comité d'audit composé uniquement d'administrateurs indépendants.

Les entreprises publiques mettent progressivement en place de tels comités. Les motivations conduisant à mettre en place ces comités sont un peu différentes de celles qui ont présidé à leur mise en œuvre dans les grandes sociétés privées. Il s'agit moins de faciliter le travail du conseil que d'aborder de manière approfondie quelques sujets financiers importants trop lourds pour les débats du conseil d'administration comme la couverture de change, l'appréciation des risques auxquels l'entreprise doit faire face, l'évaluation de la situation financière par exemple. Les administrateurs interrogés souhaitent que leur mise en place soit généralisée car le travail en comité restreint permet d'aller au fond des choses et favorise la liberté des échanges.

Toutefois, il faut reconnaître également que si ces comités permettent de travailler sur des sujets qui étaient à peine évoqués dans les conseils d'administration, ils peuvent déresponsabiliser le conseil d'administration en le cantonnant à l'étude de dossiers secondaires et en l'enfermant dans un rôle de chambre d'enregistrement de décisions prises par ailleurs.

Ce dernier point montre que les comités d'audit qui ont un intérêt évident ne constituent pas pour autant une panacée et qu'ils doivent fonctionner au service du conseil d'administration.

15.4.3. Administrateurs indépendants

Des administrateurs indépendants [110] jouent un rôle décisif dans les conseils d'administration des sociétés privés.

Initialement cette idée trouve son origine dans les débats qui ont eu lieu aux États-Unis sur la sur-représentation au sein des conseils des entreprises de ces pays de dirigeants exerçant des fonction exécutives au sein de ces entreprises. Il s'agissait pour les actionnaires de trouver des mécanismes pour s'assurer le contrôle sur l'entreprise. La présence de compétences extérieures au sein du conseil d'administration était un de ces mécanismes : les administrateurs

(110) Par administrateur indépendant, il faut entendre « non pas seulement administrateur non-exécutif, c'est-à-dire n'exerçant pas de fonctions de direction dans la société ou dans son groupe, mais encore dépourvu de lien d'intérêt particulier (actionnaire significatif, salarié, autre) avec ceux-ci. Dans un esprit de simplification, la définition de l'administrateur indépendant s'énonce de la manière suivante : "un administrateur est indépendant de la direction de la société lorsqu'il n'entretient aucune relation de quelque nature que ce soit avec la société ou son groupe qui puisse compromettre l'exercice de sa liberté de jugement" », extrait du rapport du comité sur le gouvernement d'entreprise présidé par Marc Viénot, juillet 1999, p. 14.

indépendants contribuent à élargir le champ des discussions stratégiques, à assurer l'équilibre entre les intérêts contradictoires des différents actionnaires lorsqu'ils se manifestaient, à apporter une certaine caution de transparence et de fiabilité de l'ensemble des informations émises par le conseil d'administration et particulièrement celles liées aux comptes de l'entreprise. En France ce débat a moins lieu d'être dans la mesure ou la représentation du management de l'entreprise au sein des conseils d'administrations est plus limitée. Dans le cas des entreprises publiques la problématique est un peu différente. Il ne s'agit pas de trouver des mécanismes pour rompre l'asymétrie d'information entre l'actionnaire et les dirigeants mais bien de renforcer des mécanismes d'autocontrôle au sein du conseil d'administration pour renforcer son action.

Ainsi, les personnalités qualifiées présentes dans les conseils d'administrations contribueraient à crédibiliser et renforcer le rôle du conseil d'administration en apportant un regard extérieur sur certaines décisions (ou non-décisions) et en favorisant la franchise des échanges entre les différents membres du conseil d'administration, notamment lorsque l'entreprise traverse une période délicate. Toutefois, ce mécanisme ne peut fonctionner que si ces administrateurs disposent d'une réelle indépendance. Cette dernière dépend en partie de la procédure de leur nomination. Cette indépendance serait mieux assurée si leur nomination passait par un comité de sélection clairement identifié qui proposerait au conseil une liste de candidats en motivant les choix opérés selon un ensemble de critères comme la compétence des personnalités pressenties, leur expérience, leur notoriété ou l'équilibre du conseil [111].

Renforcer le poids et le rôle de ces personnes qualifiées est sans doute, tant que l'État reste l'unique actionnaire, la seule manière de sortir des relations bilatérales souvent bloquées entre l'État et l'entreprise et de renforcer au sein du conseil d'administration la fonction d'actionnaire de l'État par rapport à d'autres prérogatives.

Pour que cette procédure garantisse une réelle ouverture, la composition du comité de sélection devrait être équilibrée et laisser une place aux administrateurs indépendants. Et il semble également important que la question de la rémunération de ces administrateurs soit posée.

---

(111) Voir sur ce point le rapport de Korn/Ferry International (1999) sur le gouvernement d'entreprise dans les sociétés du CAC 40 qui souligne la trop forte consanguinité dans l'origine des administrateurs du privé.

Enfin, le conseil d'administration devrait motiver son choix et afficher publiquement l'indépendance de ces administrateurs en rendant cette motivation publique dans le rapport d'activité.

Pour conclure, la transparence est un des éléments clefs de la gouvernance des entreprises. Celle-ci passe généralement par la diffusion d'un minimum d'informations : la composition et le règlement intérieur du conseil d'administration, le rôle des comités s'ils existent, le travail qui s'y fait, et la rémunération des membres du conseil d'administration et des dirigeants.

Pour les entreprises qui restent entièrement publiques, ces exigences se posent un peu différemment, l'État restant l'unique actionnaire, mais il semble malgré tout préférable d'afficher plus clairement à l'extérieur, notamment dans le rapport d'activité, la volonté du conseil d'administration de défendre l'intérêt social de l'entreprise. Ces principes élémentaires deviennent en tout état de cause une nécessité lorsque le capital de l'entreprise est ouvert à d'autres investisseurs.

16. Les implications de l'ouverture à la concurrence

16.1. L'État-actionnaire et la gouvernance des entreprises publiques

L'État peut-il être un actionnaire comme les autres ? Cette question est source de débats car la relation de l'État avec les entreprises publiques est particulière. L'État est propriétaire, parfois actionnaire, mais il est aussi émetteur de réglementation et régulateur du marché, garant de l'intérêt général, prescripteur du service public, responsable des grands équilibres nationaux. Il poursuit ainsi des objectifs d'intérêt général qui ne se réduisent pas et ne coïncident généralement pas avec les intérêts sociaux de l'entreprise. Ces objectifs légitimes sont parfois contradictoires et peuvent relever, comme l'évoquait la première partie de ce chapitre, de considérations très diverses relevant de politique financière, industrielle, ou sociale.

Jusqu'à très récemment, l'État procédait à une gestion globale de l'économie et des finances à travers une vision macro-économique des grands équilibres. Ceci pouvait se justifier vis-à-vis d'entreprises en situation de monopole, détenues en totalité par l'État. La stratégie quant à elle était définie - par exemple par les contrats de Plan - et s'exprimait par des considérations au niveau des tarifs, du

versement au budget de l'État, des besoins de financement, de recrutement, de politique industrielle ou de recherche, etc. La question de l'optimisation de la valeur patrimoniale ou de la création de valeur de l'entreprise ne se posait pas.

Cette culture de gestion globale de l'économie nationale a eu des mérites en matière d'inflation notamment, ou de volontarisme industriel. Elle n'a pas su éviter des dérives de toutes natures. L'État focalisé sur la gestion de l'indice des prix ou poursuivant des objectifs industriels ou sociaux ne se souciait pas prioritairement des résultats financiers et patrimoniaux de l'entreprise.

Cette situation évolue cependant très vite sous la pression de Bruxelles et des concurrents des entreprises qui exigent plus de lisibilité et de clarté dans les comptes (dissociation comptable). Le changement se fait même plus brutal lorsqu'arrivent de nouveaux actionnaires privés : l'État remet à leur juste place ses responsabilités d'actionnaire et cela entraîne un changement culturel profond à tous les niveaux.

L'État doit dès lors prendre en compte de façon croissante certains risques liés à sa situation d'actionnaire, qu'ils soient d'ordre financier ou judiciaire : il prend conscience de la responsabilité qui pèse sur ses administrateurs, qu'il risque d'être suspecté par les actionnaires minoritaires de disposer d'informations dont ils ne disposent pas, etc. Avec les regroupements qui se dessinent à l'échelle internationale dans ces secteurs, l'État actionnaire doit chercher à maximiser la valeur de capitalisation des entreprises publiques, valeur qui représente un enjeu stratégique de plus en plus important dans un univers international de plus en plus concurrentiel. Les entreprises publiques ne doivent pas être handicapées sur les marchés qui s'ouvrent aujourd'hui en Europe.

Ces évolutions ont réduit les marges de manœuvre dont l'État disposait pour remplir ses objectifs de service d'intérêt général alors même que ce sont ceux-là qui le fondent à rester actionnaire. Ces objectifs conservent toute leur légitimité mais doivent être assurés de manière transparente par d'autres procédures, notamment la contractualisation, vers lesquelles au demeurant se tourneront vraisemblablement de plus en plus les institutions spécialisées et les autorités locales (compensation sur des bases objectives des charges de services publics).

Si ce constat fait aujourd'hui la quasi-unanimité, en revanche de nombreuses divergences apparaissent lorsqu'il s'agit de préciser les changements institutionnels que ces évolutions imposent.

Certains estiment que le cadre juridique actuel n'est pas un obstacle, le changement de statut de l'entreprise ne paraissant pas être le problème numéro

un à régler : les incohérences dans les objectifs poursuivis par l'État ne doivent d'ailleurs pas être surestimées, les conflits d'intérêt existant également au sein des entreprises privées. Par ailleurs, si les préoccupations patrimoniales de l'entreprise avaient pu être négligées jusqu'à ces dernières années, elles sont maintenant devenues centrales. Par la formation [112] de ses administrateurs notamment, l'État prend les moyens d'être un actionnaire défenseur de l'intérêt de l'entreprise tout en gardant la possibilité d'intervenir lorsque des décisions prises par l'entreprise touchent à des domaines stratégiques.

D'autres contestent ce point de vue, estimant qu'on assiste au contraire à des évolutions inéluctables qui remettent en cause le cadre juridique actuel. Même si la situation ne semble pas exiger dans tous les secteurs une telle remise en cause, l'évolution de ces secteurs conduira à reconsidérer à plus ou moins brève échéance le statut d'EPIC lorsqu'il existe, à doter les entreprises d'un capital, voire à l'ouvrir, pour leur permettre de tisser des alliances, la création de filiales ne permettant pas de résoudre tous les problèmes.

Toutefois, les évolutions graduelles dans le statut des entreprises permettraient de conforter cette dynamique et progressivement donner un nouveau sens au dialogue entre l'État et l'entreprise publique.

Pour conclure, il convient d'insister sur les réels progrès qui ont été accomplis à la fois dans la mise en cohérence des préoccupations et des actions de l'État dans un cadre pluriannuel mieux adapté à une gestion d'entreprise et dans la recherche de méthodes de « gouvernance » plus satisfaisantes que naguère. Toutefois, ces progrès semblent encore insuffisants pour garantir une réelle clarification des responsabilités entre l'État et l'entreprise, la rapidité des évolutions auxquelles sont soumis ces secteurs nécessitant beaucoup de réactivité. Les nouvelles règles du jeu imposent aux représentants de l'État-actionnaire de raisonner, dans une logique centrée sur la réussite de l'entreprise qu'ils contrôlent.

16.2. Les changements dans la gouvernance lorsque le capital est ouvert

Les progrès constatés dans le gouvernement des entreprises publiques peuvent-ils être considérés comme satisfaisants ? Les opinions sur ce sujet sont divisées.

(112) Le dispositif de formation des représentants de l'État mis en place par le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie commence à être connu et apprécié.

Selon certains, les limites des réformes seraient vite atteintes dans les entreprises entièrement publiques, et elles seraient excessivement restrictives. Les contradictions internes de l'actionnaire public, d'une part, et les exigences de la stratégie industrielle internationale, d'autre part, commanderaient l'ouverture du capital. Celle-ci, à son tour, serait à même de faire évoluer rapidement le pilotage de l'entreprise vers celui d'une firme capable de déployer efficacement de véritables stratégies industrielles. Pour d'autres, cette étape ne serait pas indispensable, et les inconvénients qu'il y aurait, pour le patrimoine de l'État et pour les missions de service public, à abandonner une propriété complètement publique l'emporteraient sur les avantages qu'offre la souplesse d'une gestion privée.

Il n'entre pas dans les missions du rapport de se prononcer sur la question de savoir dans quelles situations précises et à quel moment il est opportun d'ouvrir le capital d'une entreprise de services publics. C'est pourquoi les réflexions ont été conduites en deux temps. Les parties qui précèdent s'efforcent de tirer un bilan des expériences de modernisation de la tutelle publique. La présente conclusion s'applique à dégager, en utilisant notamment l'exemple de France Télécom, les changements qui peuvent survenir lorsque des actionnaires privés entrent dans le capital d'une entreprise publique.

Le changement qui apparaît le plus déterminant est la modification profonde affectant le champ des jugements qui s'exercent sur l'entreprise. La réaction des marchés, mesurée par la variation du cours de l'action, devient un élément déterminant. La publication régulière de comptes joue également un rôle important, tout comme la surveillance par les agence de *rating*.

Les conséquences sont de grande ampleur. Les comportements se rapprochent rapidement de ceux d'une entreprise concurrentielle privée. La seule différence, en pratique, est que les échanges de capital sont limités : lorsque la loi fixe un seuil minimal de participation de l'État, par exemple la majorité simple, les participations croisées sont limitées à des opérations d'ampleur assez modeste.

Tout le reste est modifié en profondeur. Le management de l'entreprise est obligé de préparer ses décisions stratégiques en tenant compte des changements impliqués par l'ouverture du capital. Il doit ensuite être capable de faire une double pédagogie : l'une à l'usage de l'État-actionnaire, à qui il faut pouvoir démontrer à la fois que les projets sont industriellement bons et qu'ils s'inscrivent dans les objectifs publics concernant le secteur ; l'autre à l'usage des marchés, qui veulent être convaincus de la même manière que si le projet émanait d'une entreprise entièrement privée. Dans la pratique, si l'on regarde notamment l'exemple de France Télécom, il semble bien qu'on aboutisse ainsi

très rapidement à une adaptation efficace aux exigences stratégiques d'un marché concurrentiel. L'État-actionnaire accepte assez généralement les propositions inspirées par une logique industrielle qui lui sont clairement expliquées.

Si difficulté pour l'État il y a, elle est plutôt d'une autre nature : les contradictions entre sa fonction d'actionnaire et sa fonction de régulateur sont soudain plongées dans une lumière très crue. Si l'État n'a pas très largement délégué les responsabilités régulatrices à une autorité indépendante, il peut être suspecté de parti pris par les concurrents de l'opérateur historique. En particulier, dans les procédures où le régulateur spécialisé propose et l'État dispose, celui-ci peut être amené à trancher contre l'avis de celui-là. L'État est alors invariablement soupçonné d'avoir fait passer ses intérêts de propriétaire avant ses devoirs d'arbitre.

Les changements qui interviennent dans les relations entre actionnaire public et entreprise ne sont sans doute qu'indirectement sensibles dans le fonctionnement des conseils d'administration. Dans la pratique, la composition des conseils change peu. Tant que le capital est faiblement ouvert, il n'y a que très peu d'actionnaires importants susceptibles de siéger, et en outre le système tripartite est conservé. Dans ces conditions, le mode de fonctionnement n'a guère de raisons de se différencier du modèle réformé évoqué précédemment. En revanche, il est clair que le débat et la pédagogie qui s'y pratiquent sont fortement influencés par l'importance croissante des critères de jugement utilisés dans un marché concurrentiel.

Il est trop tôt pour porter un jugement sur le comportement de l'État-actionnaire vis-à-vis des dirigeants. Si l'on observe d'autres secteurs que les services publics en réseaux, il semble cependant que l'État-actionnaire soit enclin, lorsque le capital est ouvert, à accorder des durées assez longues aux dirigeants et à les juger sur des critères principalement industriels. Le dialogue stratégique peut difficilement passer par des contrats de Plan, notamment pour des raisons de confidentialité : le nombre des acteurs de ce genre de négociation est considéré par les responsables des entreprises comme excessif compte tenu des informations commerciales qui y sont divulguées. Mais il reste possible de débattre avec l'actionnaire public de perspectives pluriannuelles.

L'expérience manque également pour se prononcer sur les changements dans la gestion des ressources humaines. La seule entreprise de réseau à avoir un actionnariat partiellement privé, France Télécom, emploie une majorité de fonctionnaires et voit donc sa masse salariale déterminée par des négociations qui lui échappent pour une grande part. Dans un secteur en croissance rapide, il

semble que cela n'ait pas soulevé de difficulté importante. Il ne paraît pas possible de tirer des conclusions de portée générale de ce cas particulier.

En résumé, l'arrivée d'actionnaires privés, sans modifier très profondément les institutions et les procédures de pilotage, apparaît comme un facteur de changement décisif dans les relations entre l'actionnaire public et le management de l'entreprise : celui-ci adopte rapidement des habitudes de travail proches des entreprises concurrentielles.

AVIS DES PARTENAIRES SOCIAUX

Avis de la CFDT

L'ouverture à la concurrence des services publics de réseaux implique la mise en place d'une régulation qui ne doit pas avoir pour seule mission d'organiser la concurrence, mais bien de prendre en compte les missions de service public, pour ne pas laisser les seules lois du marché et de la concurrence, s'appliquer.

En effet l'électricité, le téléphone, sont aujourd'hui considérés comme des biens essentiels par les citoyens, les événements de la fin 99 sont venus le rappeler à bon escient. De même le transport public de la SNCF, le courrier acheminé par la poste ou le gaz sont des biens de consommation indispensables à l'économie et à la vie publique et ne peuvent donc être traités comme des marchandises « classiques ».

La mise en place d'une régulation organisée est donc une nécessité et celle-ci doit être pérenne.

Les différents acteurs que sont l'État, les entreprises concernées, le consommateur, le régulateur ont un rôle à jouer chacun à sa place.

La régulation doit donc être, dans ce cadre, un élément important pour s'assurer que les conditions nécessaires à la bonne mise en œuvre, au financement suffisant et pérenne des missions de service public soient réunies dans un environnement concurrentiel équitable.

Le nouveau contexte dans lequel évoluent les entreprises publiques concernées, implique de s'interroger sur la gouvernance, l'évaluation et l'organisation à mettre en place pour s'adapter à un environnement qui évolue. Pour autant il serait prématuré de vouloir tirer des conclusions hâtives, de préconiser un scénario plutôt qu'un autre, voir d'évoquer la nécessité de changements profonds en matière d'organisations internes ou juridiques de ses entreprises, à partir de la seule problématique liée à la concurrence. D'ailleurs l'ouverture des marchés concernés est encore trop récente pour en tirer des conclusions qui sont

parfois lourdes de conséquences. Ainsi pour la CFDT il ne peut être question d'envisager des hypothèses qui conduiraient à l'éclatement des entreprises sous couvert par exemple de la séparation comptable, (certes nécessaire), au regard de subventions croisées, de distorsions de concurrence, voir d'une compétitivité qui ne pourrait s'améliorer qu'en passant par ces alternatives radicales.

De même sur d'éventuelles évolutions de statut juridique, d'ouverture de capital, il ne convient pas de l'aborder à partir d'un travail sur la seule régulation, fusse-t-il complet, car bien d'autres paramètres économiques et sociaux sont à prendre en compte.

Les enjeux se situent d'abord ailleurs et notamment autour de la nécessaire évolution du rôle de la gouvernance de ses entreprises qui intègre bien sur la nouvelle donne économique l'évolution du rôle des acteurs (État notamment) mais aussi la dimension sociale, la rénovation du rôle des conseils d'administrations, d'un management qui soit encore plus réactif et qui laisse plus de place au dialogue social.

La nécessité d'une stratégie industrielle adaptée au nouveau contexte où l'État a son rôle à jouer en tant que propriétaire ou actionnaire n'échappe à personne, de même qu'une stratégie internationale transparente et comprise par tous. La régulation quant à elle doit jouer son double rôle d'organisation de la concurrence et de préservation des intérêts du service public à partir des principes définis par la puissance publique.

La CFDT, qui est favorable à la mise en place d'une autorité de régulation indépendante et adaptée à chaque secteur, pense qu'en contrepartie de celle-ci, la transparence et le contrôle démocratique s'imposent. La proposition de mettre en place des conseils consultatifs, auprès de l'autorité de régulation, auxquels participeraient les différents acteurs, les associations de consommateurs et les organisations syndicales, nous paraît aller dans ce sens en complément du rôle joué par l'État et le Parlement.

Paris, le 3 février 2000

Avis de la CFE-CGC

De l'objectif du rapport…

La CFE-CGC a répondu à l'invitation du Commissariat au Plan considérant que la démarche du groupe « Bergougnoux » devait conduire a limiter les effets négatifs des orientations de « déréglementation » des services publics français imposée par l'exécutif communautaire.

En effet, comme le rappelle le rapport dès l'introduction, les secteurs concernés se sont historiquement construits sur la base d'une volonté politique, avec des objectifs de cohésion sociale et d'aménagement du territoire. C'est à dire en référence avec des objectifs « sociétaux » que le marché s'avère incapable de prendre en compte encore aujourd'hui.

C'est pourquoi il n'est pas inutile de rappeler que la CFE-CGC a contribué avec d'autres organisations nombreuses au plan européen à des actions auprès des autorités communautaires pour aboutir dans le Traité d'Amsterdam à la prise en compte de la notion d'intérêt général, et non plus exclusivement de la concurrence, comme mode d'organisation de l'activité économique.

Ceci étant, il est juste de rappeler aussi que les évolutions techniques ont modifié les conditions d'exercice des services en cause et que tout n'est pas le fruit de la seule volonté de faire de l'Europe un immense marché pour les entreprises.

De l'intégration européenne…

Les services publics se sont construits sur des bases politiques forcément nationales. Il est incontestable que la construction européenne conduira à une intégration des marchés par le gommage progressif des effets de frontières. Déjà des réalisations remarquables sont visibles comme le réseau ferroviaire Thalys, moins visibles comme les coopérations électriques ou gazières.

Si la concurrence accélère ce processus, elle n'en est pas le seul moyen et il faut mentionner tous les accords inter-opérateurs qui existaient avant le mouvement de déréglementation des années 90.

Le rapport souligne à juste titre les différences de conditions des différents secteurs face à l'instauration de la concurrence.

De la clarification des exigences de service public…

La CFE-CGC ne peut qu'adhérer à l'objectif de clarification des exigences de service public par rapport aux domaines qui peuvent devenir concurrentiels. Elle tient à attirer l'attention sur le fait qu'il ne faut pas se focaliser uniquement sur les références à l'utilisateur ou au client (comme l'égalité de traitement par exemple). Les autres dimensions de nos « services publics » notamment celles touchant à l'aménagement du territoire ou aux politiques de l'environnement doivent être également prises en compte dans la définition de l'intérêt général.

Des nouveaux mécanismes de régulation proposés…

Le rapport indique les trois axes de la régulation : assurer le fonctionnement des marchés intérieurs, permettre les missions de service public maintenues par le législateur et concourir à l'émergence d'un marché européen.

La CFE-CGC aussi tient à la dimension d'indépendance des autorités de régulation. L'idée d'articulation de leur rôle avec celui des services de l'État en charge de l'organisation et du contrôle de la concurrence est intéressante. Ces autorités de régulation doivent rendre compte de leurs missions non seulement devant le parlement mais également devant le Haut conseil du secteur public qui doit voir sa mission élargie en ce sens.

Enfin l'existence des conseils dans lesquels les partenaires sociaux notamment seront représentés dans le respect de la diversité caractérisant notre pays est un gage supplémentaire de fonctionnement démocratique. Une condition toutefois : que le fonctionnement de ces conseils en termes de transmission d'informations et de délais permette une participation effective des partenaires sociaux.

En conclusion…

La CFE-CGC considère positivement l'effort d'élaboration des batteries d'indicateurs de l'efficacité économique des secteurs concernés par cette évolution.

La question du rôle de l'État actionnaire est également posée. Il est vrai que dans certaines occasions la présence exclusive de l'État dans les entreprises françaises de services publics a gêné celles-ci dans les stratégies d'alliance internationale.

Mais il est non moins vrai que cette présence de l'État avait jusqu'à présent évité aux entreprises concernées de sombrer dans la folle course à la rentabilité

du capital investi qui, avec des exigences de résultats à deux chiffres, conduit soit à des cessions d'activités soit à des réductions d'emploi.

Malgré tous ses défauts, l'action de l'État assure encore une garantie vis à vis de l'intérêt général et de la protection du citoyen…

Miscellanées…

La CFE-CGC s'étonne qu'on ne parle jamais de « l'eau » quand on aborde les services publics. C'en est un incontestablement. La transparence n'est pas la qualité première des prix dans ce secteur. Le client n'a pas le choix de son fournisseur. Les groupes concernés se diversifient notamment dans le câble, la téléphonie, etc. au point que l'eau ne représente au plus que 30% de leurs activités. Pourtant, aucune instance européenne, aucune autorité indépendante ou publique ne vérifie les distorsions de concurrence ou l'absence de subventions croisées entre les secteurs d'activité…

Avis de la CGT

La CGT récuse le principe général d'ouverture à la concurrence des champs majeurs d'action des services publics. Mais, quelle que soit la situation, elle cherche à peser au maximum pour des choix préservant l'intérêt collectif. C'est le sens de sa participation aux travaux de cette commission où le débat a été large et dynamique.

Le service public ne poursuit pas une finalité interne mais bien des objectifs qui se situent au niveau de la société toute entière. Toute évolution du service public exige un examen en lien étroit avec les enjeux de stratégie de développement non seulement économique voire financier, mais surtout de plein emploi, de progrès social, de croissance durable au niveau de la planète.

Appuyé sur les directives européennes successives et « l'exemplarité » des autres pays européens, le rapport prend trop vite acte de la mise en pièce des grands services publics en réseaux français alors que s'expriment des exigences nouvelles tant dans la société que chez les experts.

Le secteur public est un instrument privilégié de définition et de mise en œuvre d'objectifs industriels nationaux voire européens, de politique d'aménagement, de recherche, de formation et de progrès social. Cette idée de service public, correspond dans le pays à une véritable culture qui affirme que l'intérêt général ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers et que le contrat ne peut se substituer à la définition citoyenne de l'intérêt commun.

Sous couvert d'aller chercher quelques avantages de la concurrence, tout en dépassant l'efficacité des rendements croissants, les théoriciens de la concurrence veulent pour cela généraliser la séparation des infrastructures et de l'exploitation. Dans ce schéma, les infrastructures dont les coûts sont énormes resteraient sous des formes diverses au sein du secteur public tandis que l'exploitation, en dehors du service universel (sorte de service public à minima), serait ouverte à la concurrence.

Le groupe de travail était notamment chargé de réfléchir aux formes de régulation associées à ce schéma d'organisation. Car, il n'est pas si simple de séparer l'exploitation de la gestion du réseau. La complémentarité entre ces deux activités est si forte que la concurrence conduit à l'intégration verticale plutôt qu'à la séparation.

En fait, à l'exemple des difficultés rencontrées par Réseau Ferré de France (RFF), la SNCF et les pouvoirs publics pour le ferroviaire, on ne sait pas, pour bien des raisons, calculer le tarif optimal d'accès aux infrastructures, et par conséquent, on ne sait pas créer les conditions d'une « concurrence parfaite ». Souvent les coûts de régulation deviennent excessifs sans pour autant que les systèmes mis en place soient efficaces.

Les résultats sont là. Démantelé et concurrentiel, le chemin de fer britannique fonctionne encore moins bien qu'avant. EDF, monopole public intégré, produit l'une des électricités les moins chères d'Europe, tout en garantissant, jusqu'à présent, un degré élevé d'indépendance énergétique et tout en faisant montre d'une exceptionnelle capacité de réactivité en cas d'évènements exceptionnels comme par exemple après la tempête de la fin 1999.

Par ailleurs, on note partout la tendance forte des activités privées de réseau à se regrouper sous la pression des rendements croissants. Cela vaut aussi bien pour l'électricité que pour les télécommunications, ou les transports.

Se reconstituent donc des oligopoles et des ententes avec au bout souvent moins de concurrence sûrement, moins d'efficacité et toujours moins de « service public ».

Le processus en œuvre dans les télécommunications et la fourniture d'énergie électrique, aboutit à faire supporter une part relative des coûts, de plus en plus importante, aux ménages et aux petites entreprises, consommateurs captifs par rapport aux grosses entreprises. La réalité de ce phénomène vient d'être confirmée, dans le secteur des télécommunications, par une étude de l'autorité de régulation des télécommunications.

Ainsi, la mise en œuvre de la concurrence dans des secteurs clés couverts jusqu'à présent par des entreprises publiques, en situation de monopole vise d'autres objectifs que l'efficacité. La concurrence y est incompatible avec la péréquation, donc avec les principes d'égalité et de solidarité sur l'ensemble du territoire.

La CGT est opposée à l'abandon des valeurs fondamentales qui ont guidé le service public.

Cela ne signifie pas pour autant qu'elle s'enferme dans le statu-quo, alors que les besoins de service public se diversifient et que des exigences nouvelles se font jour.

En particulier, les mutations technologiques ouvrent quant à elles des champs d'activité nouveaux. Des produits et des services inédits se développent. La manière de satisfaire à des besoins anciens change.

Une autre exigence, plus fondamentale, s'impose : la démocratie comme mode de conception et de fonctionnement des services publics.

Tout cela valide les revendications de la CGT posées de longue date pour développer et améliorer les services publics plutôt que de céder au dogme libéral de la régulation par le marché.

Entre le seul maintien du service public d'hier et le « service universel » il est possible de définir les contours d'un service public rénové, adapté aux nouvelles exigences sociales.

Il ne s'agit plus seulement de fournir biens ou services de base à un meilleur prix ou en quantité plus importante, mais de répondre à de nouveaux besoins. La question est donc de passer désormais à une conception du service public, du secteur public et, plus largement, des missions publiques qui permette un réel développement des hommes. C'est autour de ce principe que doit s'organiser l'évolution du secteur public.

L'Union économique européenne, de son côté, ne prend pas position sur le service public : elle l'ignore (CF, rapport public 1994 du Conseil d'État). L'Europe ne prend ainsi position ni sur le type d'entreprise le mieux adapté à assumer l'intérêt général sur une base élargie, ni sur les problèmes de propriété, publique ou privée ; les entreprises sont considérées de droit commun dès qu'il s'agit de services marchands.

On peut donc considérer que l'Europe n'exige pas les privatisations d'entreprises publiques à proprement parler ; les gouvernements nationaux qui privatisent ou ouvrent le capital de leurs grandes entreprises publiques pourraient faire autrement.

Par contre l'application généralisée du principe de concurrence sans la définition explicite d'alternatives pour les activités relevant de l'intérêt général fait pencher toute la construction du marché intérieur dans un sens libéral et menace le maintien des principes de service public, partout où ils existent, en Europe.

Avec l'ouverture à la concurrence et l'arrivée d'opérateurs privés auprès des opérateurs historiques - qu'ils restent entièrement publics ou qu'ils soient en

phase d'ouverture de capital ou de privatisation - se trouve posé un problème fondamental, celui de savoir à qui revient le rôle de régulateur préservant le contenu effectif du service public, des pressions du marché et réglementant de manière nouvelle les rapports entre opérateurs, entre opérateurs et catégories d'usagers.

La distinction en France, entre le rôle à assumer par les entreprises publiques sous monopole de service public et celui de la fixation des objectifs et de l'évaluation des résultats par elles-mêmes est une question d'importance.

Mais est-ce à cette question que vont chercher à répondre les autorités de régulation mises en place parallèlement à l'introduction de la concurrence.

Au vu des missions fixées et des pratiques constatées, ne s'agit-il pas plutôt et exclusivement pour les autorités de régulation :

- d'organiser et contrôler la concurrence, ce qui se traduit toujours par une traque des « avantages » dont bénéficieraient les opérateurs historiques publics ;

- de réformer les systèmes de tarification au profit des gros utilisateurs ;

- de limiter le champ du « service universel » dont les opérateurs publics continuent d'avoir l'obligation et la charge, et d'élargir celui des « services à valeur ajoutée » ouverts à la concurrence privée ?

Face aux enjeux correspondants et aux risques de l'ouverture à la concurrence, il est indispensable :

- de procéder à un bilan complet concernant les effets économiques et sociaux de la mise en œuvre des directives ;

- d'instaurer un débat national concernant l'ensemble des services publics en réseaux, en élargissant cette démarche aux questions de l'eau, des déchets et des transports collectifs notamment urbains ;

- de démocratiser résolument les institutions visant à l'expression des besoins et donc à la fixation des objectifs, celles visant à l'évaluation des résultats et de l'efficacité, celles visant à la transparence des coûts et des tarifs. Cela suppose une représentation et des droits de contrôle plus étendus pour les salariés, les usagers, les élus.

L'évaluation est de ce point de vue un enjeu majeur

Un rapport du commissariat au plan (entreprise et performance globale, outils, évaluation, pilotage – 1997) suggère l'idée d'efficacité des capitaux par la valeur ajoutée, disponible pour les salariés et la population.

Ces critères alternatifs d'efficacité sociale, à décliner selon le type d'activité, pourraient corriger assez fondamentalement les critères de rentabilité, en permettant d'inclure la recherche de l'intérêt général.

Les entreprises de service public en réseaux ont cette particularité de répondre à la fois à des besoins marchands et non marchands. Cette particularité doit en permanence être prise en compte comme un atout à valoriser et non comme un handicap à supprimer.

C'est cette conception qui doit fonder les rapports du service public avec l'État.

Des engagements pluri-annuels (avec des objectifs pouvant évoluer) de réponse aux besoins d'emplois, d'aménagements du territoire, débattus avec l'ensemble des intéressés : (citoyens – élus – usagers – salariés) pourraient constituer une réponse. Les choix d'investissements devraient se faire à partir de ces objectifs fixés par la nation aux entreprises publiques, en respectant le processus démocratique et la transparence.

Concernant la gouvernance et donc le fonctionnement du Conseil d'Administration, il faudrait effectivement permettre que la loi de DSP de 1983 s'applique dans toute son étendue.

Pour cela, il faudrait augmenter la représentation des salariés et des usagers, réduire celle des représentants de l'État, s'assurer de la compétence des personnalités qualifiées, organiser et permettre l'implication de tous, trouver les formes pour l'élection du Président de façon à assurer cohésion, cohérence et efficacité du CA.

Les cabinets d'audit et de conseils doivent constituer des aides à la décision pour le traitement de questions particulièrement ardues. Il importe que ceux-ci ne se substituent pas à la gestion par la direction l'entreprise, introduisant sans adaptation et sans débat critique les méthodes mises en œuvre dans le secteur privé.

Nous estimons comme le rapport que le statut juridique actuel des entreprises n'est pas un obstacle aux évolutions nécessaires et à la réponse aux besoins de

financement. Mais nous affirmons qu'il existe un lien très fort entre la nature des réponses aux besoins du service public et le statut d'une entreprise publique ainsi que le statut du personnel.

La question des financements peut se conjuguer avec la nécessité pour les entreprises publiques de s'engager dans des coopérations nationales, européennes, mondiales intégrant les nouvelles technologies. Des coopérations intimes et durables peuvent tout à fait passer par des accords à long terme sans aucune participation en capital.

En outre, il faudrait réfléchir à une transformation du pouvoir financier au plan national et européen, rendant compatibles les taux d'intérêts des investissements financiers et les nouvelles exigences du développement à une modification de la fiscalité de manière, à réduire la place de la rente sur capital public, et enfin à une évolution des règles de placement des organismes institutionnels permettant d'allonger la durée de détention des actifs et de financer de manière satisfaisante les infrastructures lourdes.

Avis de FO

La CGT-Force Ouvrière a toujours considéré que les grands services publics nationaux sont un élément essentiel de notre modèle républicain. Égalité de traitement entre les usagers, péréquation des tarifs, participation active à un aménagement du territoire équilibré en sont pour nous les caractéristiques essentielles.

Comme l'illustre l'attitude efficace des agents des services publics, lors de la tempête de Décembre 1999, ces Services jouent un rôle fondamental dans notre pays et ils restent très largement plébiscités par les Français.

Cela ne peut que renforcer la CGT-FO dans son hostilité aux directives européennes qui ouvrent les services publics à la concurrence et cherchent à les diluer dans la loi du marché. Au demeurant, ces textes sont fondés sur une interprétation partisane tant des textes européens qui reconnaissent pourtant les services économiques d'intérêt général que de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg qui permet de maintenir certains monopoles de Service Public.

C'est fort de cette approche et de cette conviction que nous jugeons le rapport sur la régulation des services publics en réseaux.

Or, pour Force Ouvrière, ce rapport est particulièrement décevant. Loin, en effet, d'être la recherche d'un mode de régulation qui tendrait à préserver les valeurs du Service Public, élément essentiel de la cohésion sociale de notre pays, il s'inscrit, à nos yeux, pleinement dans le cadre plein et entier du marché et d'un alignement sur les thèses les plus libérales, c'est-à-dire des thèses anglo-saxonnes. Il n'y a pas ici de recherche de ce qui pourrait être un modèle français permettant de sauvegarder autant que faire se peut les services publics ouverts à la concurrence. Il n'y a au contraire que la toute puissance du marché avec son corollaire le recul de la démocratie, de la cohésion sociale et la création d'inégalités entre usagers.

C'est ainsi que le rapport plaide, sauf curieusement pour l'eau qui n'a pas été ici traité, en faveur de la création systématique d'instances de régulation dites « indépendantes » dans les services publics ouverts à la concurrence sur le modèle de ce qui existe dans les télécommunications avec l'Autorité de Régulation. Or, chacun sait que l'ART n'a eu de cesse de fragiliser l'opérateur public historique et de limiter son action au profit de ses concurrents privés en n'hésitant pas, pour cela, à prendre des positions expressément contraires à celles du législateur comme pour l'ouverture de la boucle locale. De même, le

rapport plaide en faveur de moyens exorbitants donnés à ces autorités, allant jusqu'à prôner l'affranchissement de la règle de l'annualité budgétaire. Il soutient également l'idée que ces autorités devraient être dotées de très forts pouvoirs de sanctions.

Avec la généralisation d'un tel modèle à tous les services publics, on peut ainsi mesurer les moyens et les pouvoirs conséquents qui seraient donnés à ces autorités technocratiques et combien, en parallèle, le Parlement serait dessaisi de toute compétence véritable en matière de gestion de nos services publics. Car en fait, ces autorités de régulation n'auraient de comptes à rendre à aucune autorité élue, étant protégées par une réelle inamovibilité durant leur mandat... Aussi, l'institution de telles autorités s'agissant de services publics vitaux pour nos concitoyens ne peut apparaître que comme un recul de la démocratie.

De même le rapport prône, de manière plus ou moins prononcée selon les secteurs, des évolutions des textes européens ou français visant à faire une part encore plus grande au marché au détriment du Service Public, voire de transformer en société anonyme ouverte aux capitaux privés les établissements publics existants.

D'une façon générale, d'ailleurs, ce rapport est marqué par ce qui ressemble fort à du fatalisme : l'idée maîtresse du rapport est que tous les services publics vont s'ouvrir les uns après les autres à une concurrence sans cesse plus forte les contraignant à s'adapter au marché, qu'il ne sert à rien de retarder une échéance présentée comme inéluctable et qu'il faut donc mettre en place des autorités de régulation prenant en compte cette perspective plus ou moins lointaine selon les secteurs, mais néanmoins certaine d'un marché généralisé. Pourtant, les événements récents - accident ferroviaire en Angleterre en 1999 - a illustré les dérives d'un recours au marché et aux privatisations dans les services publics vitaux qui ressortent de la responsabilité de l'État.

Ce faisant, nous estimons que ce rapport ne se situe pas dans la lettre de cadrage et de l'esprit de l'étude confiée au groupe de travail par le Premier Ministre. Pour la CGT-Force Ouvrière, celui-ci n'invitait pas le rapport à se projeter dans un avenir marqué par une conception aussi orientée et contestable de l'évolution de nos services publics et à prendre ainsi sur nombre de sujets, même avec certaines précautions d'usage, le contre-pied des positions défendues par le Gouvernement français lors des Conseils de Ministres Européens ou par le législateur français.

Où est la frontière entre ce qui doit relever de la régulation, surtout si elle ressort de la compétence d'autorités technocratiques et ce qui doit rester

impérativement du domaine de l'autorité du pouvoir politique, Gouvernement et Parlement, les services publics étant un élément déterminant du lien social dans notre pays ? On est bien là au cœur du débat et la conception extrêmement large de la régulation qui se dégage de ce rapport, empiétant en permanence sur ce qui relève de la seule compétence des autorités démocratiques et de la souveraineté des États, ne laisse pas d'inquiéter.

La CGT-Force Ouvrière ne peut donc cautionner un rapport qui, sous couvert d'une étude sur la régulation, prône en fait, malgré quelques précautions sémantiques, une ouverture généralisée des services publics à la concurrence, la transformation des établissements publics qui en ont la charge en sociétés anonymes avec capitaux privés et la généralisation d'institutions purement technocratiques censées être indépendantes et agissant en réalité hors de tout réel contrôle démocratique.

AVIS DES ENTREPRISES

Avis de la SNCF

Paris, le 15 février 2000

Monsieur le Président,

Vous avez bien voulu m'adresser un exemplaire de votre rapport sur la régulation des services publics en réseaux. Ce rapport est le fruit d'un groupe de travail auquel les représentants de la SNCF ont participé avec beaucoup d'intérêt.

La SNCF prend acte de ce rapport ; elle n'est pas engagée par ses conclusions qui appartiennent à son rédacteur.

Je tiens à vous remercier très sincèrement de la qualité des travaux réalisés sous votre animation.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



ANNEXES

Secteur Électrique

ANNEXE 1

TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE ELECTRIQUE AU 1ER JUIN 1999

- Annexe 1 -

	Autriche	Belgique	Danemark	Finlande
Loi électrique	EINOG - 7 juillet 1998	22/04/99	Projet d'une loi sur l'énergie Electricity supply Act (ESA)	Electricity Market Act (EMA) au 1/6/1995
Production appel d'offres		oui si les demandes d'auto-risation sont insuffisantes		
autorisations	oui	Délivrées par le ministre sur proposition de la CRE conformément à un pg décennal	Oui, système de licences pour capacités > 25 MW	Oui
Transport Acheteur unique				
Accès des tiers au réseau (ATR) négocié		pour le transit international	pour le transit international	
réglementé	oui	pour le transport intérieur	pour le transport intérieur	Oui, obligation pour l'opérateur, de connecter, développer et transporter
Gestion du réseau de transport	concession	L'opérateur du système, filiale des compagnies existantes, désigné pour 20 ans. Il propose les conditions d'accès à la CRE	2 réseaux indépendants gérés chacun par un opérateur du système indépendant de la production ou du commerce	Fingrid PLc doit obtenir une licence de SMK. Intégré au Nordel depuis le 1/3/99 ; Charges pour le transport prioritaire
Cas de refus pour l'accès au réseau	. manque de capacité . réciprocité	. manque de capacité . réciprocité . non respect des normes	manque de capacité	manque de capacité
Tarification du transp. Transp. transfrontalier	en discussion	uniforme sur le territoire - couvre l'ensemble des coûts	timbre poste	timbre poste ; pas de charge de transit
Distribution	réseaux exploités par les Cies régionales		accès négocié	accès réglementé
Commercialisation Trading		Des intermédiaires peuvent obtenir des autorisations	Mise en place de Cie de trading ayant une comptabilité séparée/distribution	
Régulation Marchés			Prochaine inclusion dans le Nord Pool de Eltra au 1/7/99	Interconnexion avec les pays du Nordel. Le Finnish electricity exchange (EL-EX) a rejoint le Nord Pool en 1998
Ouverture du marché	26,70% en 1999 35,06% en 2003	33% en 1999 40% en 2006	100% d'ici la fin de 2002	100%
Seuil d'éligibilité	minimas communautaires ; par site y c autoproduction ; distributeurs éligibles si les fournitures directes dépassent 40 GWh/an au 19/2/2002 et 9 GWh/an au 19/2/2003	100 GWh/an en 1999 ouverture totale au 31/12/2006 (y compris aux distributeurs)	10 GWh/an (gros consom-mateurs et distributeurs). Possibilité de regrouper les site de 1 GWh/an minimum	_
Exercice de la régulation	ministre fédéral des affaires économiques	. commission de régulation pour le marché libre CRE . comité de contrôle pour le marché captif CCE	. une agence indépendante pour l'énergie sera mise en place . ministère de l'énergie et de l'environnement . autorité de la concurrence . un comité de contrôle des prix de l'électricité	Autorité du marché électrique SMK. Collaboration avec le ministère de l'Industrie et les bureaux de la concurrence ; SMK délivre les licences
Utilisation prioritaire de certaines productions	renouvelables Objectif : 3% de renouvelables d'ici 2005	. renouvelables . cogénération (décret royal)	. objectif réduction de CO_2 . renouvelables . cogénération . déchets	non
Coûts échoués	8,7 milliards shilling à la charge de tous les consommateurs	oui, financés par un fond alimenté par une taxe prélevée à l'accès au réseau	oui	non
Obligations de service public	oui, service universel	oui, le ministre fixe des prix max. ; péréquation tarifaire, mise en place d'un fonds géré par la CRE	oui	oui, obligations de fourniture, d'extension du réseau, etc.

(1) Ceci correspond à une recommandation des associations de producteurs et de consommateurs, recommandation expirant en automne 1999

(2) Six mois après la publication de la loi, une Compagnie publique, le gestionnaire du réseau de transport grec S.A. devrait être établi sous le nom de l'opérateur du système

(3) Une Commission travaille actuellement sur l'optimisation de la tarification (Commission Champsaur)

	France	Allemagne	Grèce	Irlande
Loi électrique	Projet de loi adopté par l'AN le 2/3/99	Loi sur l'énergie 29/4/1998	Projet juillet 1998	Electricity Regulation Bill 1998
Production appel d'offres	oui (pour les sources d'énergie renouvelable par ex.)		oui	oui
autorisations	oui (sous la contrainte du Pg d'investissement)	oui : une licence environne-mentale est nécessaire	oui (licences)	oui
Transport Acheteur unique		Les communes peuvent s'imposer comme acheteur unique au niveau local jusqu'en 2005		avec obligations d'achat pour fournir ESB (Energy Supply Board)
Accès des tiers au réseau (ATR) négocié		oui		
réglementé	oui	Possibilité de refus en Allemagne de l'est	oui	oui
Gestion du réseau de transport	GRT : partie d' EDF indépendante	Les propriétaires de réseaux : 9 transporteurs et 900 distributeurs. Ces derniers doivent séparer les comptes transport/distribution	Organisme indépendant PPC (2) Public Power Corporation possède le réseau	Une nouvelle Cie publique ET SC (Electricity trans-mission System Cy) gère le réseau qui reste la propriété de ESB
Cas de refus pour l'accès au réseau	. manque de capacité . réciprocité . obligations de SP	. manque de capacité . réciprocité	. manque de capacité	
Tarification du transp. Transp. transfrontalier	timbre poste (3)	fonction de la distance (1) au-delà de 100 km et des coûts effectifs en deçà		
Distribution		Les zones de démarcation et les contrats de concession exclusive disparaissent mais ceux qui sont en cours de validité restent valables	PPC possède le réseau et l'exploite	
Commercialisation Trading		L'activité de négoce électronique se développe depuis le début de 1998		
Régulation Marchés		On parle à moyen terme de la mise en place d'une bourse de l'énergie		
Ouverture du marché	25%	100%	23%	28%
Seuil d'éligibilité	40 GWh/an 1999/site 3 étapes (40, 20, 9 GWh/an)	–	40 GWh/an	4 GWh/an/site
Exercice de la régulation	. autorités de la concurrence . commission de régulation de l'électricité (CRE) propose les charges d'accès au ministère	. ministère fédéral de l'économie . ministères de l'économie des Länders . office fédéral des cartels	. ministre du développement . autorité de régulation de l'électricité (ERA)	Commission pour la régu-lation de l'électricité devenant un organisme indépendant pour l'électricité et le gaz
Utilisation prioritaire de certaines productions	sources d'énergie renouvelable	. renouvelables . cogénération . protection des mines de lignite en All. de l'est (objectif 70%)	. renouvelables . cogénération . lignite	. centrales à tourbe . sources d'énergie renouvelable
Coûts échoués	oui, (obligations d'achat par ex.)	restriction à l'accès au réseau en Allemagne de l'est	oui	oui, à la charge des consommateurs pendant 5 ans
Obligations de service public	oui, leur financement : Fonds des charges d'intérêt général de l'élect.; Fonds de péréquatin tarifaire	Obligation de fourniture et de rachat d'élect. de sources renouvelables à un prix fixé par la loi. Maintien d'un contrôle administratif des tarifs pour les petits consommateurs	oui	oui, péréquation tarifaire

(1) Ceci correspond à une recommandation des associations de producteurs et de consommateurs, recommandation expirant en automne 1999

(2) Six mois après la publication de la loi, une Compagnie publique, le gestionnaire du réseau de transport grec S.A. devrait être établi sous le nom de l'opérateur du système

(3) Une Commission travaille actuellement sur l'optimisation de la tarification (Commission Champsaur)

- Annexe 1 -

	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal
Loi électrique	Loi du 14/11/1995 n° 481 Décret Bersani - JO 23/2/1999 (2)	Projet	1998 Electricity Act 30 juin 1998	15/09/98
Production appel d'offres				oui
autorisations	oui, a partir du 1/1/2003 personne ne pourra produire ou importer plus de 50% du total de l'énergie produite et importée en Italie	oui	oui (sauf pour la production et la commercialisation, totalement libres)	oui - licences pour SEP
Transport Acheteur unique	oui pour le marché captif filiale du GRT			oui pour le marché captif (SEP)
Accès des tiers au réseau (ATR) négocié				quand le réseau doit être renforcé
réglementé	oui	oui	oui	oui pour les producteurs et les clients du SEI
Gestion du réseau de transport	concession à un organisme indépendant pour le transport et le dispatching	Les opérateurs propriétaires des réseaux les gèrent	Un gestionnaire : TenneT bv. indépendant, à majorité publique	REN - Rede Electrica Nacional
Cas de refus pour l'accès au réseau	. manque de capacité . réciprocité	. manque de capacité . réciprocité	réciprocité	raisons techniques
Tarification du transp. Transp. transfrontalier	timbre poste + correction distance		timbre poste et tarif au point de connexion - 3 éléments : capacité de la connexion ; capacité de la ligne de transport; nombre de kWh	timbre poste (1)
Distribution	Poursuite des concessions existantes jusqu'en 2030 1 concession par commune	Les propriétaires exploitent les réseaux		4 Cies régionales de distribution
Commercialisation Trading				
Régulation Marchés	Création d'un pool en janvier 2001 ; capital partagé entre l'ENEL, des indépendants et des Cies municipales		Amsterdam Power Exchange (APX) en cours d'élaboration	Projet ; Accès au pool espagnol ; 2 systèmes : SEP : public electric system ; SEI : indépendant electric system
Ouverture du marché	30% en 1999 + de 40% en 2002	40%	32% en 2001 66% en 2002 100% en 2007	27% en 1999 ; les distributeurs sont éligibles pour 8% de leurs besoins ; 29% en 2000 ; 33% en 2001
Seuil d'éligibilité	Possibilité de regoupement de sites consommant au moins 1 à 2 GWh/an 30 GWh/an	100 GWh/an y compris les distributeurs	2001 : 2 MW 2006 : 3 x 80 A (50 kW)	30 GWh/an 9 GWh/an
Exercice de la régulation	Le ministère de l'Industrie du commerce et de l'artisanal délivre les concessions ; autorité indépendante pour l'électricité et le gaz (fixe les conditions d'accès)	Institut luxembourgeois des Télécommunications et de l'énergie	le régulateur du réseau (DTE), service de l'autorité de la concurrence ; l'Autorité de la concurrence (NMa) ; le ministère de l'économie	Entidade Reguladore de sector Electrico (ERSE)
Utilisation prioritaire de certaines productions	sources d'énergie renouvelable, obligations au-delà de 100 GWh/an ; cogénération (2% de la production)	. renouvelables . cogénération	. sources d'énergie renouvelable . système de certificats verts	. renouvelables . cogénération
Coûts échoués	oui		3 milliards florins couverts par une taxe	oui
Obligations de service public	oui - péréquation tarifaire	oui : péréquation tarifaire ; mise en place d'un fonds de compensation	non	oui - péréquation tarifaire ; obligation de fournitures

(1) "L'accès au réseau" doit être payé par tout consommateur éligible et par tout distributeur. Aucun droit particulier pour exporter alors que les espagnols font payer l'accès aux interconnexions pour les importations

(2) La loi prévoit une nouvelle organisation pour l'Enel Spa, constituée en holding de 5 sociétés (production, distribution et vente aux clients captifs, vente aux éligibles, gestion du résau de transport, démantèlement des centrales nucléaires)

(3) Une Commission travaille actuellement sur l'optimisation de la tarification (Commission Champsaur)

	Espagne	Suède	Angleterre et Pays de Galles	Norvège
Loi électrique	Electricity Act - JO 28/11/1997 Loi sur l'énergie 30/12/98	Loi électrique (1997 : 857)		Loi sur l'énergie entrée en vigueur le 1/1/91 - Ouverture du marché en 1991
Production appel d'offres	oui pour le réseau de transport			
autorisations	oui	oui	oui	licence pour la construction de centrales et de réseaux
Transport Acheteur unique				
Accès des tiers au réseau (ATR) négocié				
réglementé	oui, l'opérateur de marché assume la responsabilité	oui	oui	oui
Gestion du réseau de transport	une partie de REE, opérateur du système	Svenska Kraftnät (public)	National Grid Cy (NGC)	Statnett SF (séparée en 1991 de la Cie d'Etat productrice Statkraft)
Cas de refus pour l'accès au réseau	. manque de capacité . réciprocité	manque de capacité	raisons techniques	
Tarification du transp. Transp. transfrontalier	timbre poste	timbre poste tarif au point de connexion	charges de branchement transport et sécurité	tarif au point de connexion
Distribution	réseaux ex ploités sour la responsabilité de l'opérateur système réglementé par le MINER	les réseaux, propriété des Cies locales ou régionales. Séparation entre production/vente d'électricité et transport/distribution		octroi de concessions de zone aux propriétaires des réseaux mais obligation de permettre l'accès aux autres acteurs
Commercialisation Trading	Mise en place de commer-cialisateurs qui pourront acheminer leurs fournitures contracturelles à travers les réseaux des distributeurs. Les charges d'accès sont négociées			. un marché de gros . accès au NordPool
Régulation Marchés	Mise en place d'un pool, sous la responsabilité de Rede Electric de Espana (REE) jusqu'à la mise en place des opérateurs de marché et de système, une partie du prix du kWh correspond à une garantie de capacité	NordPool (Norvège, Suède) coopère avec la bourse d'échange EL-EX (Fingrid ; Svenska Krafnät) ; marché spot pour échanges physiques ; marché financier pour les contrats à terme	Création d'un pool d'acheteurs et de vendeurs dès 1990 qui organise les transactions de CT. Il est doublé d'un système de contrats bilatéraux de couverture de risques	Le NordPool mis en place le 1/1/96 est ouvert aux producteurs et consommateurs Pas de charge à travers la frontière
Ouverture du marché	42% ; 100% en 2007	100%	100%	100%
Seuil d'éligibilité	1 GWh/an/site au 1/10/99	_	_	
Exercice de la régulation	ministère de l'Industrie et de l'énergie; attachée au ministère, la Comission nationale du système électrique (CNSE) sera inclue dans la CNE	Une autorité publique de l'énergie agit comme autorité du réseau (NUTEK) ; Contrôle de la concurrence	OFFER (réuni avec Ofgas)	. un régulateur du secteur (NVE), administration norvégienne de l'eau et de l'énergie . l'autorité de la concurrence (NCA)
Utilisation prioritaire de certaines productions	. renouvelables . cogénération . charbon national	obligation d'achat pour la minihydraulique et les éoliennes (< 1,5 MW) à un prix incitatif	nucléaire	non
Coûts échoués	oui	oui	oui	non
Obligations de service public	missions d'intérêt économique général	oui	oui	obligation de fournitures

(1) "L'accès au réseau" doit être payé par tout consommateur éligible et par tout distributeur. Aucun droit particulier pour exporter alors que les espagnols font payer l'accès aux interconnexions pour les importations

(2) La loi prévoit une nouvelle organisation pour l'Enel Spa, constituée en holding de 5 sociétés (production, distribution et vente aux clients captifs, vente aux éligibles, gestion du résau de transport, démantèlement des centrales nucléaires)

(3) Une Commission travaille actuellement sur l'optimisation de la tarification (Commission Champsaur)

Secteur Électrique

ANNEXE 2

STRUCTURE INDUSTRIELLE DU SECTEUR ELECTRIQUE

	Pays ayant un système électrique intégré à dominante publique				à dominante privé
	France	**Grèce**	**Irlande**	**Italie**	**Belgique**
Production	. EDF (95%) . autoproducteurs et quelques régies municipales (5%) ; régies municipales SEM ; Stés d'intérêt collectif agricoles pour l'électricité	PPC (Public Power Corporation) (100%)	ESB (Electricity Supply Board) (100%)	. ENEL (78%) . 70 régies municipales (5%) . Autoproducteurs industriels (17%) (sur la base du coût évité)	. ELECTRABEL (94%) privée . SPE (Sté Coopérative de Production d'Electricité) (2,6%) . Autoproducteurs (3,4%)
Transport	. EDF (100%)	PPC (100%)	ESB (100%)	Le capital du réseau est partagé entre l'ENEL, des indépendants et des Cies municipales	CPTE (100%) (Sté pour la Coordination de la production et du transport de l'électricité) Electrabel à +95%
Distribution	. EDF (95%) . quelques régies municipales ou SEM (5%)	PPC (100%)	ESB (100%)	. ENEL (95%) . Régies municipales (5%)	600 municipalités approvisionnées par 44 sociétés de distribution (Stés à capital mixte avec présence d'Electrabel)
	Pays ayant un système électrique relativement éclaté et/ou déintégré				
	Allemagne	**Autriche**	**Danemark**	**Norvège**	**Espagne**
Production	9 Stés suprarégionales (81%) dont RWE, Preussen Elektra, Bayernwerk ; 80 ent. régionales (9%) ; 900 ent. municipales et locales privées (10%)	. Verbund Gesellschaft (9 ent. fédérales) (50%) . 8 ent. provinciales, 5 ent. municipales et 200 autoproducteurs (50%)	. 8 ent. régionales dont le capital est détenu par les Stés de distribution regroupées au sein de 2 organismes : ELSAM (interconnecté aux réseaux norvégien, suédois et allemands ELKRAFT interconnecté au réseau suédois . des producteurs indépendants	127 entreprises de production : municipalités et communes (55%) ; Statkraft SF (30%) ; ent. privées (15%) le secteur public présente 85% de la production	4 groupes verticalement intégrés : Endesa public (50%) ; Iberdrola privé (23%) ; Union Fenosa (12%) ; Hidroelectrica del cantabrico (5%) autoproducteurs (9%)
Transport	Les 9 société suprarégionales (100%)	Verbund 78% pour la THT 15% de la HT	. ELSAM (Est) . ELKRAFT (Ouest) 2 réseaux indépendants	Statnett SR (public) le réseau central HT séparée de Statkraft SF le 1/1/1992	Redesa (100%) Red electrica espanola
Distribution	Les 9 Stés suprarégionales (34%) ; 80 ent. régionales (39%) ; 900 ent. municipales et locales privées (27%)	9 ent. provinciales (dont 8 produisent) ; 5 ent. municipales ; quelques petits distributeurs (zones isolées) ; Verbund approvisionne directement certains gros consommateurs	. 48 entreprises municipales . 42 coopératives rurales . quelques sociétés mixtes	Plus de 200 ent. ; 23 ent. de gros ; 104 ent. de distribution propriétaires de réseaux locaux ; (57 communales ou intercommunales, 47 Stés par action) une centaine de Cies sont intégrées (propriétaires de production et de distribution)	4 groupes : Endesa 42,7% ; Iberdrola 40,5% Union Fenosa 14% ; H. Cantabrico 2,8%
	Pays ayant un système électrique largement déintégré et privatisé ou partiellement privatisé				
	Angleterre et Pays de Galles	**Finlande**	**Pays-Bas**	**Portugal (1)**	**Suède**
Production	National Power (privé) (28%) ; British Energy (nucléaire rentable) + centrales publiques (privé) (26%) ; Power Gen (privé) (21%) ; Producteurs indépendants, RECs (25%) sté pétrogazière	Ent. publique IVO (40%) ; Ent. privée PVO (20%) ; Collectivités locales (20%)	4 entreprises de production (capital détenu par les stés de distribution)	CPPE (Compahnia Portugesa de Produccao de Electricidade) (90%) Autoproducteurs et quelques producteurs indépendants (10%)	8 grandes ent. (90%) (privées ou publiques, dont Vattenfall, publique, 50% et Sydkraft privée 20%) ; 300 Stés publiques, privées, municipales (10%)
Transport	National Grid (privé)	Les 2 réseaux interconnectés IVS et TVS ont fusionné le 1/9/97 pour former le Finish Power Grid Ltd (capital partagé entre PVO 1/3 IVO 1/3 l'Etat et des investisseurs institutionnels)	SEP (capital détenu par les producteurs)	REN (Rede Electrica Nacional) gère selon 2 systèmes : SEP système électrique public ; SEI système électrique indépendant	Svenska Kraftnät
Distribution	12 REC (Régional Electricity Compagnies) (privées)	125 sociétés de distribution (dont 75% propriété de municipalités)	33 stés de distirbution (souvent municipales et multifluides)	4 Stés régionales (Electricida de do Norte, do Centro, do Lisboa, do Sul) ; quelques sociétés locales de distribution	Environ 300 entreprises (essentiellement municipales 65% possèdent les réseaux) ; Vattenfall (15%)

(1) En fait, c'est un même groupe public qui est en charge de la production, du transport et de la distribution, avec des séparations organiques par activité.

Secteur Gazier

ANNEXE 3

TRANSPOSITION
DE LA DIRECTIVE GAZ

- Annexe 3 -

0	Belgique	Pays-Bas	Espagne	Royaume-Uni	Irlande
Loi gaz	Loi du 22/4/99	Projet de loi d'ici la fin de 1999	Décret royal et loi sur les hydrocarbures - Sept 98	Libéralisation totale depuis le 22/5/98	Energy Act de 1995
Accès des tiers au réseau ATR négocié	Oui avec publication des principales conditions commerciales. Fixation de tarifs maximaux pour clients éligibles = ATR négocié encadré	Oui pour clients éligibles avec publication de tarif et de conditions indicatifs imposés par l'entreprise pour l'année suivante	Système hybride Des tarifs maximaux sont publiés, ce qui laisse supposer des marges de négociation		
ATR réglementé		Oui pour clients non éligibles	Pour le réseau de transport ; les installations qui l'alimentent (réception, stockage, regazeifica-tion) et qui le prolonge (gazoducs d'interconnexion) ; les réseaux et installations de distribution	Oui, Transco doit publier les charges de transport et montrer qu'il n'y a pas de subvention croisée entre le transport et le stockage	Oui, soumis à une consultation publique
Stockage		L'accès des tiers au stockage n'est pas prévu			
Transport	Des licences non discriminatoires pour la construction et l'exploitation d'infrastructures de transport et de stockage	Les opérateurs de transport sont propriétaires des réseaux. Gasunie propose un nouveau système de tarif pour le transport	Le régime de concession est remplacé par un régime d'autorisation à durée indéterminée assorti de la pleine propriété des ouvrages. 1 période de transition de 15 années est prévue pendant laquelle les termes de la concession restent valables	Transco est le principal Public Gas Transporter 6 autres PGT indépendants	
Séparation comptable	Respect de la directive : séparation comptable des activités de transport, distribution, stockage et activités non gazières	Séparation comptable des activités de transport, stockage et activités non gazières	Séparation comptable des activités de transport, stockage, distribution, regazeification, + séparation juridique entre infrastructure et fourniture	BG Storage est séparé de Transco. Les obligations de séparations sont édictées par le Fair Trading Act	
Ouverture du marché	Vers une ouverture totale en 2010 : 29/4/99 : 25 millions m3 10/8/2003 : 15 millions m3 01/10/2006 : 5 millions m3 Les distributeurs sont éligibles pour 1/3 de leurs besoins (2007 pour l'électricité) 47% début 2000 ; 66% en 2006 Réciprocité	Totale d'ici 2007 45% dès l'an 2000 19/2/99 : 10 millions m3 01/01/2002 : 170.000 m3/an Les distributeurs seront éligibles	Totale en 2008 1999 : 10 millions m3 01/01/2000 : 5 millions m3 01/01/2003 : 3 millions m3 01/01/2008 : ouverture totale 46% ouvert fin 98	100%	Ouvert aux consommateurs de plus de 25 millions m3/an
Obligations de service public	Oui, obligations en matière de régularité, de qualité et d'approvisionnement des non éligibles ; obligations d'investissement en faveur des non éligibles lorsque ces inves-tissements sont écono-miquement justifiés	Obligations concernant l'environnement	Intérêt économique général. Les services d'intérêt général sont substitués aux obligations de SP		
Autorité de régulation	Le Comité de Contrôle (CCEG) protègera les intérêts des consommateurs non éligibles jusqu'en 2010 Le Comité de Régulation de l'élect. et du gaz (CREG) s'occupe des consommateurs éligibles	L'Autorité de régulation de la concurrence est en charge de surveiller l'application de la loi, régler des affaires relatives aux ententes et aux abus de position dominante, contrôler les concentrations, régler les litiges ; infliger des sanctions	Mise en place de la Comision National de la Energia (CNE) en avril 1999. Pouvoirs : études et planification, préparation des lois et des règlements, contrôle, règlement des litiges	Ofgas Department of trade and industry MMC (Monopoly and Merger Commission) OFT (organisation of Fair Trading)	
Organisation du marché	Système de licence pour la construction de gazoducs, leur exploitation et la fourniture de gaz	Sur l'ouverture aux distributeurs : attribution d'une licence par le ministère des Affaires économiques, adoption du principe de réciprocité	Mise en place de commercialisateurs, entreprises pouvant vendre du gaz aux consommateurs éligibles. Abolition du système de concessions au bénéfice d'un système d'autorisation	3 types de licence pour le transporteur Transco ; les shippers et les fournisseurs	

	Italie	Allemagne	Finlande	Autriche	Luxembourg
Loi gaz	Le parlement a donné pouvoir au gouv. de transposer la direction par décret. Les décrets devront être approuvés avant mars 2000	Loi sur l'énergie 29/4/98. La loi anti-cartels (GWB) réglementée l'accès des tiers non discriminatoire aux réseaux de transport et de distribution	Une loi en préparation pour être présentée au parlement au début de l'automne	Un projet en préparation ne sera pas prêt avant la fin de 1999	Projet de loi pouvant être proposé à la chambre des députés fin 1999
Accès des tiers au réseau ATR négocié		Les négociations sur les princi-pales conditions commerciales ont lieu entre associations ; publication de zones indicatives de prix		ATR négocié pour les gazoducs de transit	
ATR réglementé	Oui			ATR réglementé pour les réseaux de distribution	
Stockage		Pas de règles sur l'accès des tiers au stockage			
Transport		Les opérateurs de transport sont propriétaires des réseaux			
Séparation comptable		Pas de règles spécifiques au gaz			
Ouverture du marché	Comme pour l'électricité, l'ouverture devrait concerner les districts industriels sous certains seuils de consommations individuelle	Totale en principe depuis le 29/4/98. Abolition juridique des droits exclusifs de concessions et des accords de démarcation		Le seuil pourrait été relevé à 100 millions m3 au 10/8/2000. Autres clients éligibles : producteurs d'élec., installations de cogénération clients éligibles possibles : sociétés de distribution, régies municipales	8 clients éligibles
Obligations de service public		Non			
Autorité de régulation	La loi de nov.95 institue l'Autorité pour l'éner. élec. et le gaz. Pouvoirs : fixation des tarifs, du niveau de qualité du Sce, des condit. technico-écono. d'accès et d'interconnexion au réseau, saisie l'auto. de la concurrence en cas de violation de loi	L'office des Cartels : assure l'accès non discriminatoire des tiers aux réseaux de transp. et distrib.; approuve les accords entre fédérations profes.; examine les participations éventuelles des opérateurs gaziers dans les Stadwerke			Une autorité commune aux Télécommunications, à la Poste et à l'Energie, membres nommés par le gouvernement
Organisation du marché					

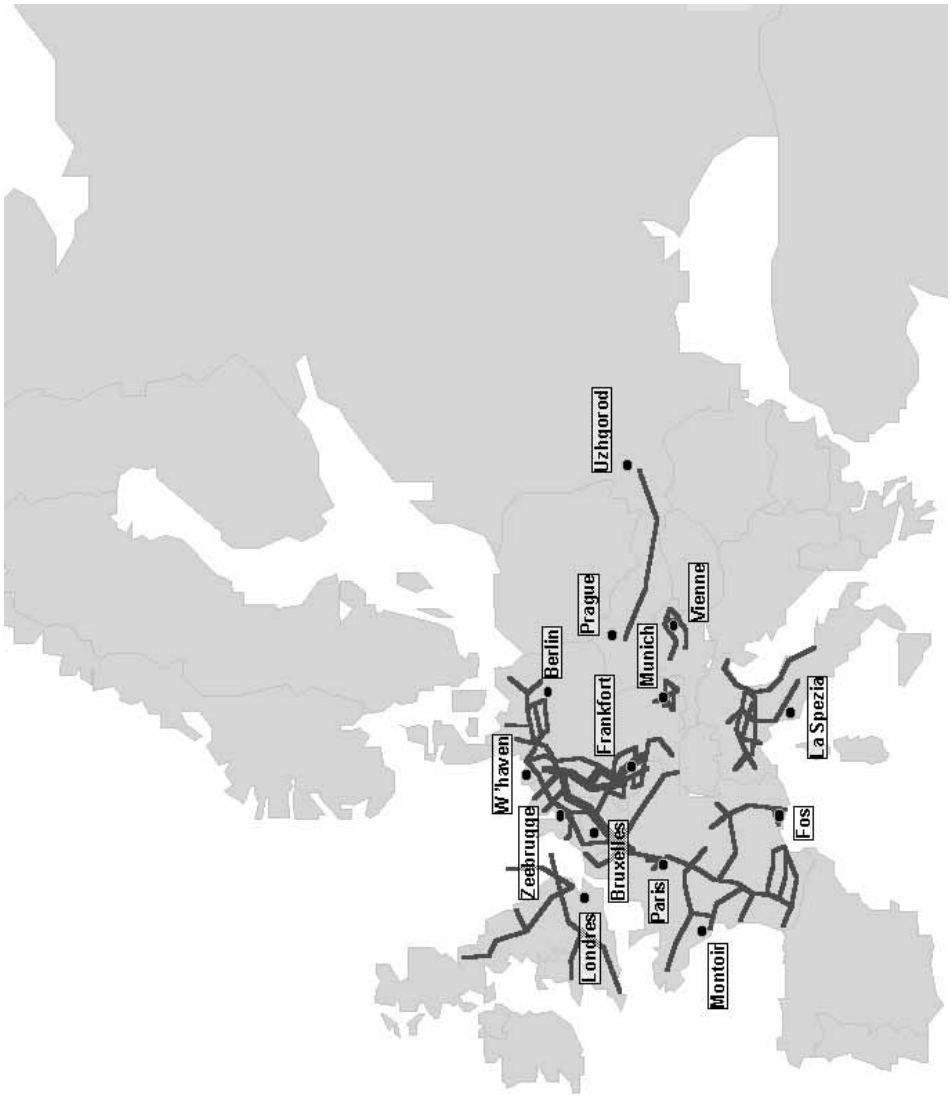
Secteur Gazier

ANNEXE 4

LES RESEAUX DE GAZ NATUREL

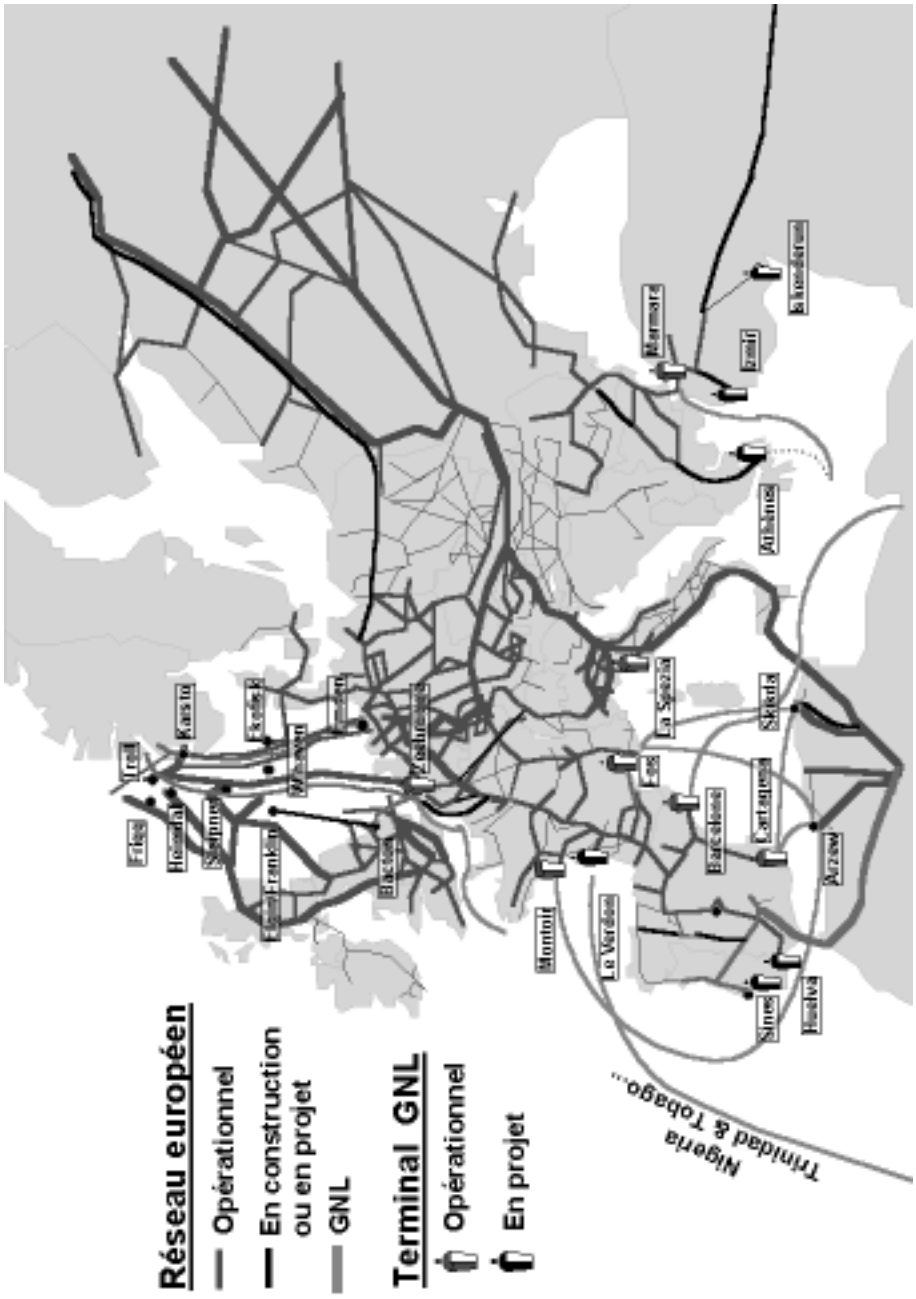
- Annexe 4 -

Les réseaux de gaz naturel en 1970



Source : Elf, direction de la Stratégie

Les réseaux de gaz naturel en 1999



Source : Elf, direction de la Stratégie

Régulation des services publics

ANNEXE 5

LES COLLECTIVITES LOCALES ET LA REGULATION DES SERVICES PUBLICS EN RESEAUX

Note de la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies

- Annexe 5 -

Les services publics en réseaux ont pour finalité d'apporter aux habitants divers services nécessaires à l'exercice de leurs différentes activités. Autant dire que les collectivités locales sont au premier rang des acteurs responsables de leur organisation, que se soit pour l'eau, l'assainissement, l'électricité, le gaz, la chaleur, le froid, les transports, la vidéocommunication, l'éclairage public, etc.

La présente note concerne principalement les secteurs de l'électricité, du gaz, de la chaleur et de l'eau spécialement analysés, pour les deux premiers, par le groupe de travail « Régulation des services publics en réseaux ».

1. Des services publics locaux souvent gérés par des entreprises nationales

La dimension exclusivement locale des réseaux de distribution d'électricité et de gaz est parfois perdue de vue en raison d'une part de leur gestion quasi généralisée depuis 1946 - par des entreprises de taille nationale et, d'autre part, de leur approvisionnement - actuellement prédominant - en énergie en dehors de leurs territoires respectifs. Pourtant, on se trouve exactement dans la même logique que, par exemple, les réseaux d'eau ou de chaleur.

La différence réside dans le fait que les nombreuses entreprises concessionnaires d'électricité et de gaz ont été nationalisées - et donc fusionnées en 1946 - et que l'évolution technique a conduit à un système de production centralisé : les électrons et les molécules livrés aux utilisateurs par les réseaux proviennent maintenant d'ensembles communs à plusieurs réseaux de distribution et extérieurs à ceux-ci.

Il n'en demeure pas moins que ces services publics obéissent au principe de subsidiarité : ne sont organisés à l'échelon national que les services tels que la production, l'importation ou le grand transport, la distribution locale restant un service collectif de proximité placé sous le contrôle des autorités publiques locales.

Ces services de proximité alimentent en effet la quasi-totalité des clients relevant du service public et créent selon les réseaux entre 40 % et 100 % de la valeur ajoutée. Leur rôle prépondérant dans la formation du chiffre d'affaires est encore plus fort.

Pourcentage moyen	Longueur des réseaux locaux/ Longueur totale des réseaux	Valeur ajoutée locale/ Valeur totale	CA service local/ CA total
Eau	100 %	100 %	100 %
Assainissement	100 %	100 %	100 %
Chaleur / Froid	100 %	100 %	100 %
Gaz	90 %	55 %	80 %
Electricité	93 %	40 %	75 %

Institutionnellement ces services relèvent de la compétence des communes ou souvent de leurs groupements, en application des lois organisant ces secteurs, codifiées dans le Code général des collectivités territoriales.

Enfin, qu'ils soient exploités directement ou concédés, les réseaux appartiennent aux collectivités organisatrices. Le monopole naturel conduit à ce qu'ils soient des biens collectifs, au même titre que les rues. Leur propriété ne peut donc pas revenir aux opérateurs.

17. La représentation démocratique du citoyen-consommateur

Si, pour l'ensemble des services publics, l'État détermine les règles générales liées par exemple à la sécurité et au droit du travail et intervient à des degrés divers dans la fixation des tarifs et les mécanismes de péréquation tarifaire, une part essentielle des responsabilités du service public revient aux collectivités locales ; elles sont en particulier chargées de :

fixer la qualité du produit et des services en réponse aux attentes des citoyens-consommateurs ;

déterminer les conditions de continuité, de sécurité d'approvisionnement et d'égalité de traitement - sur un territoire donné - applicables pour l'accès et l'usage du service ;

de veiller à la bonne intégration dans l'environnement des ouvrages existants ou nouveaux en limitant les impacts visuels mais aussi sonores ou encore ceux liés au cycle de l'eau ou aux écosystèmes ;

mettre en œuvre les dispositifs permettant le maintien des services « vitaux » aux personnes en difficulté économique occasionnelle ou permanente ;

organiser le développement local en opérant les choix d'urbanisme adaptés : zones de desserte et coordination entre les réseaux, coûts d'accès aux réseaux et compétitivité de l'usage ;

participer localement à l'aménagement du territoire grâce aux mécanismes propres aux services publics de réseaux : aires de collectivisation des coûts et péréquation tarifaire grâce à la coopération intercommunale.

18. Les collectivités locales ne sont pas dépourvues de moyens

1.1. Une démocratie de proximité

Le premier moyen indispensable au bon exercice des responsabilités décrites dans le chapitre Il supra est l'organisation des processus démocratiques locaux. Ainsi les communes ou leurs groupements ont à leur disposition une vaste panoplie d'outils de concertation ou d'information dont la mise en œuvre de certains est légalement obligatoire. Il s'agit notamment de l'organisation des commissions consultatives des services publics locaux et de la publicité sur les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués ou encore sur les actes budgétaires. D'autres, tout aussi utiles, sont de mise en œuvre facultative tels que la consultation de la population avant la création du service (gaz, assainissement, vidéocommunication, transport), la création de comités d'usagers, les enquêtes de satisfaction.

1.2. Des objectifs du service négocié avec les concessionnaires

Que les services publics soient exploités directement ou en concession, les autorités organisatrices locales ont la responsabilité de fixer les objectifs à atteindre par l'opérateur [113].

(113) Depuis la nationalisation de l'électricité et du gaz en 1946, les possibilités de changement de mode de gestion ou d'opérateur sont quasi inexistantes pour l'électricité ou le gaz. La stimulation du service pour les collectivités locales s'effectue par le contrôle, de manière probablement plus efficace que si elle s'exerçait par la mise en

Dans la concession, ces objectifs sont fixés à l'occasion de la négociation locale du contrat de concession entre l'autorité concédante et le concessionnaire en référence à des modèles établis par le Ministère de l'Intérieur ou négociés nationalement par l'organisme national représentatif des autorités concédantes avec les opérateurs nationaux ou leurs syndicats professionnels.

Ensuite, la négociation locale consiste à y intégrer les nombreux objectifs de terrain correspondant aux différents domaines relevant de la responsabilité des autorités concédantes et décrites dans le chapitre 2 ci-dessus.

Deux types de négociation sont alors menées selon que l'opérateur est choisi librement, comme pour l'eau ou l'assainissement, ou qu'il est obligé par la loi, comme pour l'électricité ou le gaz. Dans ces deux derniers cas, l'existence d'une péréquation tarifaire nationale totale pour l'électricité ou assez importante pour le gaz fait porter les dispositions contractuelles locales prioritairement sur les services dus aux usagers en contrepartie des sommes perçues calculées selon un tarif imposé.

1.3. Le contrôle de la mission de service public exécutée par le concessionnaire

L'importance de la dimension locale des services en réseaux et l'ampleur économique de ces activités - dont le chiffre d'affaires par habitant dépasse 5 000 F/an pour les services publics locaux -, rend indispensable, en complément d'une régulation nationale portant sur les choix stratégiques ou la concurrence, une régulation locale dont le rôle principal sera de contrôler pour le compte du citoyen-consommateur la performance du service sur tous ses aspects. Ce contrôle porte autant sur les aspects techniques que financiers ; concernant les aspects comptables, il comprend une analyse des comptes de résultats et des bilans, permettant de valider la ventilation des coûts par activité selon les règles prévues par 1'unbundling comptable.

À l'aval de ce contrôle, les autorités concédantes procèdent, selon les pouvoirs réglementaires qui leur reviennent dans la passation des contrats de service public à :

- la mise au point de règles d'application des clauses des contrats ;

---

concurrence à intervalles réguliers. Le pouvoir de vérification de la collectivité concédante est accompagné du redoutable pouvoir de publicité

- la modification unilatérale du contrat pour motif d'intérêt général ;

- la négociation d'avenants tenant compte de l'évolution des attentes des usagers et des conditions technico-économiques ;

- l'injonction à l'opérateur en cas de non respect du contrat ;

- l'application éventuelle de pénalités.

19. La concession, instrument efficace de la régulation

C'est la spécificité de la concession « à la française » qui donne aux collectivités organisatrices du service public une capacité exceptionnelle à réguler les services publics locaux de réseaux au mieux des intérêts de l'ensemble de la population.

1.4. Les collectivités concédantes sont propriétaires des réseaux

La propriété du réseau leur donne la responsabilité de s'assurer que le réseau est performant pour garantir la qualité d'acheminement pour l'ensemble des clients. Par ailleurs, la propriété du réseau, leur facilite le changement éventuel d'opérateur - stimulant important de l'efficacité de l'opérateur en place pour certaines catégories de services publics.

Dans le rôle de concédants, les communes ont intérêt à y voir clair lorsque le concessionnaire est une régie voisine.

1.5. Des régies quand les concessionnaires sont défaillants

Dans les cas où cela s'avère nécessaire et pour maintenir des moyens de comparaison des qualités et des coûts, il est utile que les collectivités organisent un secteur géré directement, permettant par ailleurs de maintenir ouverte la panoplie des modes de gestion.

1.6. Les collectivités locales assemblent les dimensions économiques, sociales et environnementales

Localement, les autorités concédantes ont à réaliser la synthèse des développements respectifs, sous leur responsabilité, de réseaux parfois en concurrence, des dimensions sociales et environnementales, de l'emploi et enfin de l'aménagement des territoires. Les réseaux sont en ce sens des outils essentiels de la solidarité territoriale par l'accessibilité qu'ils procurent et leur rôle dans la cohésion sociale.

1.7. L'organisation de la transparence au nom du citoyen-consommateur

En contrepartie de l'attribution de droits exclusifs (monopole territorial) sur une longue durée et de la garantie d'une juste rémunération, le concessionnaire est chargé d'exploiter le service à ses frais et risques. Il se trouve donc légitimement soumis à un contrôle garantissant la transparence des opérations. Outre le respect des obligations de service public, le concessionnaire doit réserver les droits de l'autorité concédante vis-à-vis des tiers. Enfin, le détail des opérations en quantité et en valeur est fourni à l'autorité concédante, tant pour les flux que pour les stocks et de manière la plus explicite - notamment pour les biens de retour. Le plan comptable utilisé, de même que les plans de renouvellement et les déclarations fiscales, sont nécessairement communiqués à l'autorité concédante.

1.8. Les collectivités garantes de l'absence de subventions croisées entre clients captifs et clients n'utilisant que l'accès au réseau

C'est grâce à la stimulation par le contrôle des opérateurs que les collectivités concédantes participent à la promotion de réseaux performants, au bénéfice de l'ensemble des utilisateurs. C'est grâce aussi au contrôle que, dans un double but d'efficacité économique et d'équité, on peut s'assurer véritablement d'absence de subventions croisées entre les différents segments de clientèle.

Secteur des télécommunications

ANNEXE 6

LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE LA REFORME DES TELECOMMUNICATIONS

Document de synthèse
de l'Autorité de régulation du secteur des télécommunications (ART)

Pour définir les indicateurs pertinents d'une réforme d'ouverture à la concurrence, il est essentiel de se fonder sur les objectifs de la réforme avant de déterminer les critères permettant d'évaluer le degré de réalisation de ces objectifs. Si le principe de mise en place de ces indicateurs par l'instance de régulation présente de nombreux avantages, les moyens, tant juridiques que budgétaires, qui seront mis à sa disposition pour ce faire, seront déterminants.

Les objectifs de la réforme

Les performances d'une réforme ne peuvent s'apprécier de façon absolue. Il est nécessaire d'en connaître les objectifs pour établir, à un moment donné, leur degré de réalisation.

La loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 définit un certain nombre d'objectifs que les instances de régulation sont chargées de mettre en œuvre [114] La régulation doit plus particulièrement veiller :

« *à l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale* ». La concurrence n'est donc pas une fin en soi ; elle a pour objectif de fournir aux consommateurs une meilleure qualité de service à de meilleurs prix.

« à la fourniture et au financement de l'ensemble des composantes du service public des télécommunications ». La concurrence doit être compatible avec le maintien du service public.

« au développement de l'emploi, de l'innovation et de la compétitivité dans le secteur des télécommunications ». La concurrence ne vaut que si elle est un facteur de développement du marché.

« à la prise en compte de l'intérêt des territoires et des utilisateurs dans l'accès aux services et aux équipements ». La concurrence doit contribuer à l'aménagement du territoire.

Les critères de réalisation de ces objectifs

À chacun de ces objectifs doivent pouvoir se rapporter un ou plusieurs critères permettant d'en apprécier le degré de réalisation. Certains d'entre eux peuvent

(114) Article L.32-1 du code des postes et télécommunications.

faire l'objet d'une évaluation quantitative dans le temps ; d'autres sont plus qualitatifs :

L'objectif d'établissement d'une concurrence effective au bénéfice des utilisateurs

Si la concurrence doit être effective, sa réalité s'apprécie au regard des avantages qu'en retirent les consommateurs. Dans ces conditions, les critères suivant peuvent être mis en exergue :

- la baisse des prix de détail
- le nombre des opérateurs présents sur le marché dans le temps
- la part de marché des nouveaux entrants sur les différents marchés
- la qualité des services
- la diversification des services

L'objectif de mise en œuvre et de financement du service public

Le financement du service universel faisant l'objet d'une évaluation annuelle, le suivi dans le temps en est facilité.

S'agissant de la fourniture du service universel, tel qu'il est défini dans la loi, les critères sont :

- la fourniture à tous du service téléphonique, donc le nombre de lignes rapporté à la population,
- la qualité du service téléphonique,
- le prix du service téléphonique et en particulier son caractère abordable,
- l'existence d'un annuaire universel,
- la couverture du territoire en cabines publiques,
- l'application de tarifs sociaux.

Pour vérifier la fourniture de ce service universel, et plus généralement du service public, plusieurs outils peuvent être utilisés : en particulier l'homologation des tarifs et le contrôle des dispositions de la licence de l'opérateur historique.

L'objectif de développement économique

Plusieurs objectifs de nature économique figurent dans la loi. Les critères permettant de les apprécier sont :

- la croissance du secteur et des différents marchés qui le composent, en valeur et en volume,

- le montant des investissements,

- le nombre d'emplois créés,

- l'innovation technologique.

L'objectif d'aménagement du territoire

La contribution de la réforme à l'aménagement du territoire national peut s'apprécier au regard :

- du nombre et de la diversité des réseaux déployés sur le territoire, donc de l'investissement,

- de la couverture du territoire assurée par le développement de ces réseaux,

- du développement d'une concurrence effective entre réseaux et services sur la boucle locale, sur l'ensemble du territoire.

Certaines des décisions adoptées par l'Autorité s'attachent à favoriser l'aménagement du territoire. C'est le cas de la décision 97-339 relative à l'exemption d'une partie de la contribution des opérateurs mobiles au financement du service universel, en contrepartie d'engagements de couverture du territoire. S'agissant du téléphone fixe, la décision 97-176 relative aux conditions d'attribution des préfixes « e » de sélection du transporteur va également dans ce sens en exigeant des opérateurs retenus des engagements de déploiement d'un réseau national.

Quels indicateurs ?

Les compétences du régulateur : des outils d'appréciation de la réforme

L'exercice de la régulation permet à l'Autorité de disposer d'un certain nombre d'informations qui peuvent constituer des instruments d'analyse des évolutions du marché. Certaines de ces informations, nominatives, demeurent confidentielles pour des raisons liées au secret des affaires (notamment les éléments de coûts des opérateurs soumis à son contrôle ou les plans d'affaires des opérateurs titulaires de licences). Certaines sont rendues publiques régulièrement, une fois agrégées (par exemple le nombre total des opérateurs titulaires d'une licence, la classification des opérateurs par catégories, le montant de l'investissement prévu par l'ensemble de ces opérateurs, etc.)

La mise en place d'un suivi statistique : l'observation des marchés

La connaissance détaillée des marchés de télécommunications est indispensable à l'évaluation des politiques publiques menées dans ce secteur, et plus particulièrement à l'éclairage des décisions de l'Autorité. Au delà, ce suivi est nécessaire pour satisfaire des besoins d'information qui émanent des opérateurs eux-mêmes, des pouvoirs publics, de l'ensemble des acteurs et du grand public.

L'Autorité dispose déjà de quelques outils d'analyse des marchés : l'Observatoire des mobiles qu'elle publie chaque mois et certaines études externes réalisées à sa demande, dont une enquête annuelle relative à la qualité de service des réseaux mobiles, constituent des indicateurs précieux. Elle établit également des paniers de consommation qui permettent de mesurer l'évolution de factures types de consommation de téléphone fixe et mobile. L'institution d'un observatoire des marchés de télécommunications correspond à une volonté de généraliser et de systématiser ce dispositif.

Un tel exercice est rendu difficile sur un marché dont la structure évolue rapidement, avec l'apparition de nouveaux acteurs, la diversification des services et des politiques tarifaires. Il convient donc de procéder avec méthode. C'est pourquoi l'Autorité met en place, de façon graduée et concertée, différents outils de collecte d'information, complémentaires les uns des autres.

La première étape a consisté à établir, conjointement avec l'INSEE [115], une collecte annuelle d'informations sur l'activité des entreprises du secteur des services de télécommunications. Cette collecte vise à permettre à l'Autorité de disposer d'informations sur le volet « offre » du marché des services de télécommunications, appréhendé à travers des données globales sur le chiffre d'affaires, le volume de trafic, les dépenses et le parc d'abonnés et de lignes de ces entreprises. Lancée en 1999 , la première de ces enquêtes porte sur l'activité des opérateurs titulaires de licences en 1998 [116] Elle a été complétée par une enquête portant sur l'activité de ces mêmes opérateurs au premier semestre 1999.

Pour conduire cette démarche, l'Autorité s'appuie sur l'article L. 36-14 du code des postes et télécommunications, qui lui permet de collecter cette information [117]. Elle a adopté, le 9 avril 1999, une décision [118] qui précise les obligations des opérateurs dans ce domaine, mais comporte également des engagements en ce qui concerne l'utilisation de ces données par l'Autorité. Ainsi, aucune information individuelle ne sera publiée ni utilisée pour le contrôle du respect des obligations des opérateurs. Cette collecte sera reconduite annuellement avec l'INSEE et couvrira également, à compter de l'exercice 1999, l'activité des opérateurs non titulaires de licences (fournisseurs d'accès à Internet, transporteurs de données, fournisseurs de cartes téléphoniques non titulaires de licences).

L'Autorité a parallèlement mis en place un groupe de travail associant les opérateurs, les associations professionnelles, le secrétariat d'État à l'industrie

---

(115) Une convention a été signée entre l'Autorité et l'INSEE, afin de permettre à celui-ci, en premier lieu d'être destinataire des informations individuelles collectées par l'Autorité auprès des opérateurs titulaires de licences, en deuxième lieu d'effectuer, dans le cadre de la loi statistique de 1951, une collecte d'informations annuelle sur les entreprises du secteur des télécommunications non titulaires de licences et enfin, d'assurer la fiabilité statistique du traitement des données.

(116) Au titre des articles L.33-1, L.34-1 et L.34-3 du code des postes et télécommunications.

(117) L'article L. 36-14 prévoit que les opérateurs titulaires de licences sont tenus de communiquer des données à l'Autorité à des fins de suivi et de publication statistiques. C'est pourquoi la première enquête annuelle, conduite sans l'aide de l'INSEE, ne porte que sur les données de ces opérateurs. L'intervention de l'INSEE permettra, pour les enquêtes suivantes, de recueillir des données auprès de l'ensemble des opérateurs, dans le cadre de la loi statistique de 1951.

(118) Décision n° 99-290 du 9 avril 1999 relative au recueil de données et aux actions d'information sur le secteur des télécommunications, publiée au J.O. du 15 mai 1999 p.7220.

(DIGITIP) et l'INSEE. Ce groupe sera appelé à émettre un avis régulier sur la mise en œuvre des différents modes de collecte et sur les modalités de publication proposés par l'Autorité.

Les résultats de la première enquête annuelle portant sur les données de 1998, ont été rendus publics à la fin de l'année 1999. Sans attendre cette publication, l'Autorité s'est livrée, dans son rapport public d'activité pour 1998 (publié en juillet 1999) à un exercice d'estimation des principales grandeurs statistiques caractéristiques du marché des télécommunications (ces estimations permettent notamment d'évaluer la croissance globale en valeur et en volume et la contribution des différents marchés à cette croissance).

Dans un deuxième temps, ce suivi statistique de l'offre des opérateurs sera complété par la mise en place d'enquêtes trimestrielles, réalisées par les services de l'Autorité et portant sur les principaux indicateurs de l'activité des opérateurs (Chiffre d'affaires, données de trafic du téléphone fixe et mobile). Elle sera réalisée sur la base d'une participation volontaire d'opérateurs représentant l'ensemble du marché des services de télécommunications.

Dans un troisième temps, l'Autorité va établir un dispositif d'observation du volet « demande » du marché, grâce à la mise en place de panels d'utilisateurs. Il s'agit de mesurer le trafic consommé par type de marché (fixe, mobile, Internet), la dépense des ménages par type de service (fixe / mobile / Internet/ trafic local, longue distance, international) et, à moyen terme, les évolutions de prix. Pour l'année 1999, des données de consommation d'utilisateurs résidentiels seront recueillies et publiées. Par ailleurs, une étude de spécification approfondie est conduite pour le lancement d'un panel de grande taille permettant un suivi de la consommation globale du segment des utilisateurs résidentiels en France. L'Autorité s'attachera à compléter prochainement ce dispositif par des outils de consommation (panels ou enquêtes exhaustives) des deux autres segments de marché (professionnels et entreprises).

Par ailleurs, les études de qualité de service des réseaux de téléphonie mobile menées à l'initiative de l'Autorité seront élargies à d'autres domaines comme Internet et le téléphone fixe.

Enfin, l'Autorité se dotera d'instruments d'analyse financière, notamment pour évaluer l'impact de ses décisions sur les comptes, les plans d'affaires et la valorisation des opérateurs.

- Annexe 6 -

La complexité méthodologique

Le suivi statistique des marché pose un certain nombre de difficultés méthodologiques, en raison de la complexité des phénomènes à observer. Le travail de définition et d'établissement d'une grille d'observation mérite donc un soin tout particulier. Il en va ainsi, par exemple, de la définition du périmètre d'observation pertinent des différents marchés mesurés. En tout état de cause, le recours à des hypothèses est inévitable.

Par ailleurs, certaines difficultés tiennent au caractère diffus et dispersé des effets à observer. Par exemple, dans le cas des créations d'emplois, l'exercice est particulièrement complexe puisqu'il faut évaluer trois catégories d'effets : les effets directs (emplois créés par les opérateurs), les effets indirects (emplois créés dans le secteur), les emplois induits (emplois créés hors du secteur). En outre, s'agissant des créations d'emplois, on ne dispose pas aujourd'hui du recul nécessaire pour évaluer les effets passés de la réforme ; Seules des études prévisionnelles sont aujourd'hui disponibles.

Apprécier les évolutions qualitatives

Certains phénomènes se prêtent plus difficilement que d'autres à une appréciation quantitative. Par exemple, la diversification des services ou l'innovation technologique, donnée fondamentale dans le secteur des télécommunications, qui ne se limite pas à la mesure des budgets de recherche et développement. On pourrait imaginer la mise en place de modèles économétriques ou statistiques permettant leur prise en compte, ce qui suppose un travail méthodologique important. Il est également possible de recourir à des études plus qualitatives permettant d'en apprécier l'évolution.

En tout état de cause, le recours aux comparaisons internationales demeure un exercice indispensable dans l'établissement d'un dispositif pertinent d'évaluation de la réforme.

Les conditions d'établissement de ces indicateurs : une donnée essentielle

Il convient d'abord de préciser que le régulateur semble le mieux à même de conduire cet exercice d'évaluation, dans la mesure où il dispose d'une bonne connaissance du marché et de la neutralité nécessaire.

Au delà des difficultés méthodologiques, il faut en outre souligner l'importance du cadre et des moyens dont dispose l'organisme en charge de l'établissement de ces indicateurs.

S'appuyer sur l'existant

La première exigence, lorsque l'on souhaite mettre en œuvre un suivi statistique, est de s'appuyer sur l'existant. Dans le secteur des télécommunications, l'Autorité a pu bénéficier, par exemple, de l'expérience de l'Observatoire des mobiles qui jouit aujourd'hui d'une légitimité incontestée, afin de généraliser la démarche à l'observation de l'ensemble des marchés.

Un cadre juridique adapté

Pour pouvoir recueillir et publier des données sur le marché, le régulateur doit être en mesure de contraindre les acteurs à s'y prêter. L'article L. 36-14 du code des postes et télécommunications permet à l'Autorité de s'engager dans cette voie, mais il présente également des limites, d'où un encadrement strict de la publication des données. Il convient donc, lorsque l'on souhaite confier cette mission d'observation à une autorité de régulation, de définir dans la loi un cadre adapté à son exercice.

Des moyens humains

L'établissement d'un suivi du marché suppose également d'y consacrer des moyens humains (et pas seulement des budgets d'études, qui ne permettent pas d'établir le même suivi). Actuellement, seules 3 personnes sur 140 ont pu être affectées à ces tâches au sein de l'Autorité.

Secteur ferroviaire

ANNEXE 7

LE SURPLUS DE PRODUCTIVITE GLOBALE
L'EXEMPLE DE LA SNCF DE 1970 A 1995

- Annexe 7 -

La comptabilité générale et la comptabilité analytique fournissent au gestionnaire des enseignements primordiaux sur le fonctionnement général de l'entreprise et sur sa rentabilité. Les ratios financiers et les calculs de productivité rendent compte, mais partie par partie seulement, du rôle double de l'entreprise : création physique de richesses (processus de production), puis répartition de celles-ci en termes de pouvoir d'achat aux différents partenaires internes et externes de l'entreprise. La méthode des surplus de productivité globale (SPG), élaborée par l'ancien Centre d'Études des Revenus et des Coûts (CERC), permet de mesurer l'évolution des performances de l'entreprise en faisant intervenir l'ensemble des facteurs mis en œuvre et la production qui en résulte. Elle nécessite quelques reclassements comptables pour effectuer cette analyse à caractère économique, et la dissociation de l'évolution de chaque poste retenu en volume et en prix. En effet, le surplus de productivité globale d'une année est la différence, d'un exercice à l'autre, entre l'accroissement du volume des produits et celui des facteurs, valorisés aux prix de l'année considérée (formation du SPG). Le taux de surplus de productivité globale est obtenu en divisant le surplus ci-dessus par la production totale de l'année précédente, exprimée aux mêmes conditions économiques. L'évolution en prix relatifs permet ensuite d'établir un « compte de surplus » indiquant les parties prenantes qui, en pouvoir d'achat, ont soit ajouté leur propre contribution au surplus de productivité globale dégagé par l'entreprise, soit bénéficié de sa distribution (répartition du SPG).

La méthode a été appliquée à la SNCF de 1970 à 1995. Cette annexe décrit les calculs et les résultats.

La formation du surplus de productivité globale

Pour obtenir le surplus de productivité globale, les volumes des postes de production et de facteurs de l'année 1 sont multipliés par le système de prix de l'année 0. La différence entre l'évolution de la production à prix constants et l'évolution des facteurs à prix constants entre les deux années est ensuite effectuée.

Évolution de la production

Les postes de production considérés sont : le transport de voyageurs (trafics du réseau principal et de la région Ile-de-France), le trafic fret et les « autres produits » (produits hors trafic, plus-values de cession, etc.).

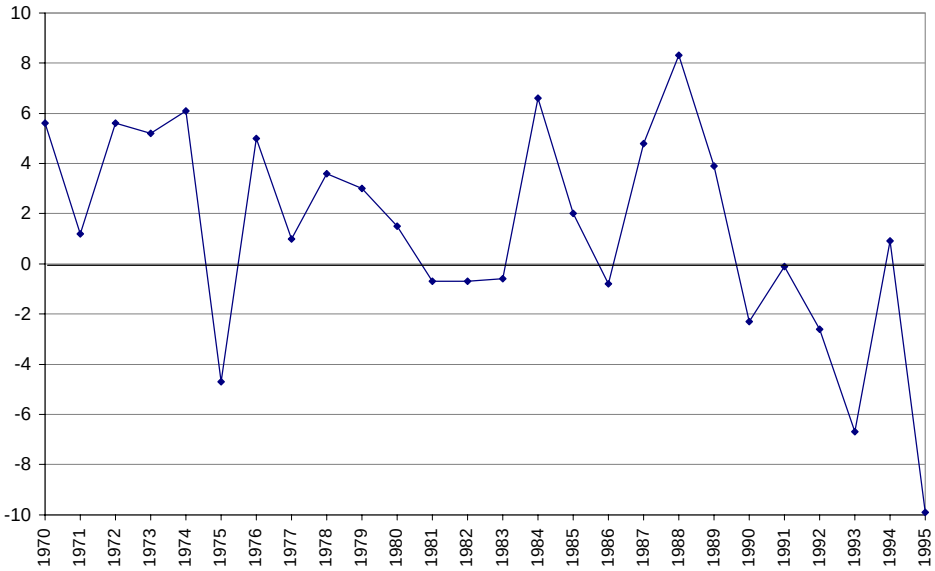
Évolution des facteurs

Les moyens mis en œuvre sont : le personnel, les consommations de biens et services et l'énergie de traction, les contributions de l'État et des Collectivités Publiques, les frais financiers et les amortissements.

Le taux de surplus de productivité globale à la SNCF de 1970 à 1995

Le graphique ci-dessous montre l'évolution de ce taux. Après des années favorables, comme 1988 (+ 8 %), le taux de surplus s'est dégradé jusqu'en 1995 (- 9,9 %). Les moyens mis à disposition de l'exploitation tant en infrastructure qu'en matériel roulant se développaient, alors que la production régressait. La dette qui finançait les investissements engendrait un volume de frais financiers croissants. La réforme du système ferroviaire de 1997, avec la création de Réseau Ferré de France (RFF) gestionnaire des infrastructures et le transfert d'une partie de la dette, a permis d'assainir la situation et de clarifier les responsabilités.

Taux de surplus de productivité globale à la SNCF (1970-1995)



- Annexe 7 -

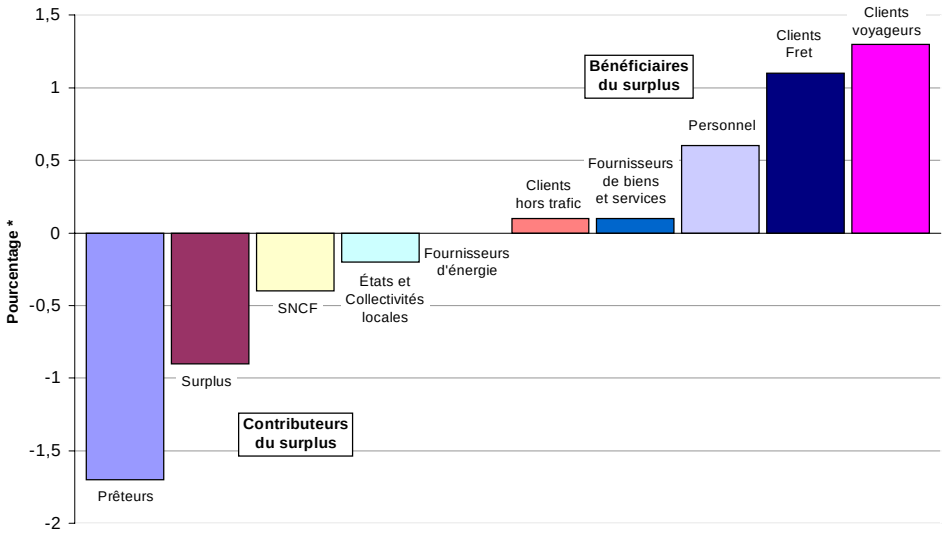
La répartition du surplus de productivité globale

L'analyse de la répartition s'effectue sur la base de prix relatifs nets d'inflation ; l'indicateur retenu est la variation estimée des prix du PIBM.

La répartition du surplus entre la SNCF et ses partenaires (clientèle voyageurs, clientèle fret, clientèle autres produits, personnel, État et Collectivités, fournisseurs, fournisseurs d'énergie, prêteurs) distingue les bénéficiaires des apporteurs de surplus, en fonction des variations de prix des biens et services achetés ou vendus. Une baisse des prix des produits entre l'année 0 et l'année 1 sera un avantage pour les clients. De même, une hausse de prix des facteurs sera un avantage pour les fournisseurs et le personnel.

Le tableau ci-dessous fournit à titre d'exemple la répartition en 1994. Les principaux bénéficiaires sont les clients voyageurs et fret, en raison des baisses de tarifs, ainsi que le personnel en conséquence de la hausse moyenne des rémunérations. Les prêteurs sont les premiers apporteurs, en raison de la baisse du taux moyen de charge de la dette. L'entreprise SNCF contribue également au surplus du fait qu'elle supporte la dégradation de son résultat net.

Compte de surplus 1994



* par rapport à la production de l'année précédente.

COMPOSITION
DU GROUPE DE TRAVAIL

Président

Bergougnoux (Jean), président d'honneur de la SNCF, directeur général honoraire d'EDF

Rapporteur général

Baumstark (Luc), chargé de mission, Commissariat général du Plan (CGP)

Rapporteur

Jestin-Fleury (Nicole), chargée de mission, CGP

Membres

Bonnafous (Alain), professeur, université de Lyon II et Institut d'études politiques de Lyon

Bouttes (Jean-Paul), adjoint au directeur de la Stratégie, EDF

Brosse (Marie-Josèphe), chargée de mission, Direction du Trésor, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (MEFI)

Chamoux (Jean-Pierre), professeur, université du Havre

Chapon (Jean), président du Conseil de perfectionnement, Ecole spéciale des travaux publics

Chevalier (Jean-Marie), professeur, université Paris-Dauphine

Chorin (Jacky), représentant de la CGT-FO

Citroën (Philippe), directeur de la Stratégie, SNCF

Cohen (Elie), directeur de recherche, CNRS

Cremer (Helmuth), professeur, université des Sciences sociales de Toulouse I

Curien (Nicolas), professeur, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

Dauger (Jean-Marie), directeur à la Direction générale d'EDF, chargé de la Stratégie

de Guerre (Patrick), puis Petel (Yann), directeur des Postes et Télécommunications, MEFI, secrétariat d'État à l'Industrie

de Romanet (Augustin), sous-directeur, Direction du Budget, MEFI

de Tréglodé (Hervé), directeur de la Stratégie et du Développement, Réseau ferré de France

du Mesnil (Hubert), directeur des Transports terrestres, ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement

Ecalle (François), puis Schneider (Jean-Luc), sous-directeur des Etudes sectorielles, Direction de la Prévision, MEFI

Emaer (Paul), Secrétaire général adjoint, Confédération syndicale des familles

Fleuriot (Laurent), sous-directeur Services et Réseaux, Direction générale de la Consommation, de la Concurrence et de la Répression des fraudes, MEFI

Frison-Roche (Marie-Anne), professeur de droit privé, université Paris-Dauphine

Gadrey (Jean), professeur, université de Lille 1

Guéroult (Antoine), puis Baulinet (Christophe), adjoint au directeur général de l'Énergie et des Matières premières, MEFI, secrétariat d'État à l'Industrie

Guyodo (Alain), représentant de la CFDT

Henriet (Dominique), professeur à l'université de la Méditerranée

Henry (Claude), directeur de recherche, professeur à l'École polytechnique

Hubert (Jean-Michel), président, Autorité de régulation des télécommunications

Junker (Daniel), représentant de la CGT

Lapeyre (Michel), directeur, Fédération nationale des Collectivités concédantes et régies

Leban (Raymond), professeur, CNAM

Lepas (Armand), directeur des Affaires économiques générales, Mouvement des Entreprises de France

Letourneur (Jean-Sébastien), président de l'UNIDEN

Lorrain (Dominique), directeur de recherche, CNRS

Martin (Patrick), directeur des Relations publiques, UPS France

Ménard (Claude), professeur, université de Paris I

Perrot (Anne), professeur, Université Paris I

Piketty (Gérard), secrétaire général, Conseil général des Mines, MEFI, secrétariat d'État à l'Industrie

Roulet (Marcel), Institut Paul Delouvrier

Sauvage (Claude), puis Conan (Jean), représentant de la CFE-CGC

Sivardière (Jean), président Fédération nationale des Utilisateurs de transports

Sussmann (Gérard), directeur-adjoint du Développement et de la Stratégie, Suez-Lyonnaise des eaux

Tardieu (Jean-Pierre), directeur délégué au Développement, Vivendi

Toledano (Joëlle), chef du service Doctrine économique et prospective courrier-colis, La Poste

Vanneste (Jean-François), représentant de la CFTC

Villard (Bruno), chef de bureau, Direction du Trésor, MEFI

SÉANCES DE TRAVAIL

Réunion du 15 janvier 1999 consacrée aux expériences étrangères

Présentation de l'étude de Claude Henry « Etude comparative des conditions et instruments de la régulation économique de services publics en réseaux »

Intervenants

de Krom (Hans), juge à la Cour de Rotterdam

Gassner (Katharina), professeur à l'université de Lausanne

Salvemini (Francesca), assistante du président de l'Autorité italienne pour l'énergie électrique et le gaz

Vass (Peter), professeur à l'université de Bath

Réunion du 3 février 1999 consacrée au secteur de l'électricité

Présentation de la note de problématique par Michel Matheu, chef du service Énergie, Environnement, Agriculture, Activités tertiaires, Commissariat général du Plan

Intervention de Dominique Maillard, directeur général de l'énergie et des matières premières, MEFI

Présentation des premiers résultats de l'étude en cours sur les performances des réformes électriques menées en Europe, Jean-Michel Glachant (ATOM, Paris I)

Intervenants

Bouttes (Jean-Paul), EDF

Pepers (Daniel), Familles rurales

Périer (François), Atochem

Séjourné (Jean-Baptiste), Suez-Lyonnaise des Eaux

Tardieu (Jean-Pierre), Vivendi

- Séances de travail -

Réunion du 25 février 1999 consacrée au secteur des télécommunications

Présentation de la note de problématique par Nicolas Curien, CNAM

Intervention de Jean-Michel Hubert, Président de l'ART

Intervenants

de Maublanc (Henri), président, Aftel

Dupré (Bernard), délégué général, Afutt

Goubet (Pierre), directeur de la Communication, Omnicom

Lasserre (Bruno), Conseil d'État

Moine (Gérard), directeur des relations extérieures, France Télécom

Tardieu (Jean-Pierre), directeur de la Réglementation et des relations extérieures, Cegetel

Réunion du 11 mars 1999 consacrée au secteur gazier

Présentation de la note de problématique par Jean-Marie Chevalier, professeur à l'université Paris-Dauphine

Intervention de Dominique Maillard, directeur général de l'énergie et des matières premières, MEFI

Intervenants

Caropreso (Paolo), directeur pour le planning stratégique, SNAM

Chosson (Alain), secrétaire général, Confédération du logement et du cadre de vie

Dauger (Jean-Marie), directeur à la direction générale, chargé de la stratégie, GDF

Guibert (Jean-Michel), directeur général, Régie Gaz de Strasbourg

Hiegel (Marc), adjoint au directeur de Gaz naturel

Werquin (Alain), Rhodia

Réunion du 7 avril 1999 consacrée au secteur ferroviaire

Présentation de la note de problématique par Luc Baumstark, chargé de mission, Commissariat général du Plan

Intervention de Hubert du Mesnil, directeur des Transports terrestres, METL

Intervenants « Transport de voyageurs »

Beaud (Josiane), secrétaire générale adjointe à la Communauté urbaine de Lyon

Citroën (Philippe), directeur de la stratégie, SNCF

Frérot (Antoine), président de CGEA-Transport

Martinand (Claude), président de Réseau ferré de France

Planche (Olivier), président-directeur général des Cars Planche

Sivardière (Jean), président, FNAUT

Intervenants « Transport de marchandises »

Chabrerie (Jean), président fédéral, Transport et logistique de France

Graillot (André), directeur du Port autonome du Havre

Meunier (Jean-Paul), Elf Atochem

Toubol (Armand), directeur du fret, SNCF

Réunion du 12 mai 1999 consacrée au secteur postal

Présentation de la note de problématique par Helmuth Cremer, professeur à l'université de Toulouse

Intervention de Yann Petel, chef du service des Postes et des Personnels à la Digitip, MEFI

Intervention de Martin Müller, consultant à CTCON (Consulting and Trading in Controlling)

Intervenants

Cabannes (Séverin), directeur général adjoint, La Poste

Emaer (Paul), secrétaire général adjoint à la Confédération syndicale des Familles

Larcher (Gérard), vice-président du Sénat

Martin (Patrick), directeur des Relations publiques, UPS France

Molina (Fernando), direction de la Planification de la Stratégie à Correos y Telegrafos en Espagne

Siouffi (Bernard), secrétaire général du Syndicat de la Vente par correspondance

- Séances de travail -

Réunion du 11 juin consacrée aux services universels et cohésion sociale

Présentation de la note de problématique par Olivier Coutard, chercheur au CNRS

Intervenants

Begag (Azouz), chercheur au CNRS

Gadrey (Jean), professeur, université de Lille

Floch (Claudine), direction du Consumérisme, France Télécom

Lahaye (Frédérique), conseiller technique, UNIOPSS

EXPERTS ASSOCIÉS

Ayong Le Kama (Alain), CGP
Barcon-Maurin (Jean-Luc), DGCCRF, MEFI
Berlioz (Claude), SNCF
Bertholet (Fabrice), DiGITIP, MEFI
Boigegrain (Régis), Digec, DGEMP, MEFI
Boisgibaud (François), Uniden
Buisson (Marie-Claude), Direction du Trésor, MEFI
Cabanès (Jean-Michel), Gaz de France
Chapelle (Renaud), ART
Chatelus (Gautier), Direction de la Prévision, MEFI
Corallo (Jean-François), GDF
de Ville-Roché (Hervé), Direction du Trésor, MEFI
Fleuriot (Laurent), DGCCRF, MEFI
Fourgeaud (Virginie), Direction de la Prévision, MEFI
Haag (Denis), EDF
Helvin (Fabienne), DGEMP, MEFI
Heres (Olivier), Direction du Trésor, MEFI
Janin (Jean-François), Direction des transports terrestres, METL
Laguerre (Bernard), EDF
Litvan (David), Direction du Budget, MEFI
Loste (Pascal), DGCCRF, MEFI
Maille (Arnaud), DGCCRF, MEFI
Muller (Eric), AUTF
Séjourné (Jean-Baptiste), Elyo Ile-de-France
Van de Vyver (Pierre), FNCCR
Varloot (Marie-Josée), CSSPPT
Vilmart (Christian), CGP
Werquin (Alain), Rhodia

MANDAT DU GROUPE

Contrairement à un préjugé répandu, les réformes intervenues récemment dans le domaine des services publics en réseau ne sont pas une *déréglementation, et encore moins une* dérégulation. Ce qui se produit lorsque l'on introduit la concurrence dans ces secteurs s'analyse plutôt comme une modification profonde des modalités d'intervention de l'État : de nouvelles formes de régulation publique sont mises en place.

En effet, la manière dont les pouvoirs publics interviennent dans le fonctionnement des secteurs de réseaux ne peut plus être la même. Lorsque les réseaux sont organisés en monopole, l'État agit comme tuteur de ces monopoles : il veille à ce que leurs prix ne soient pas excessifs, que leur performance économique soit satisfaisante, et que les missions de service public soient assurées.

Lorsque la concurrence est introduite, il en va tout autrement. Certes, les pouvoirs publics sont amenés à supprimer de nombreuses réglementations : celles qui accordent aux exploitants des droits exclusifs ou spéciaux, comme le monopole sur tout ou partie de leur activité. Mais les pouvoirs publics doivent aussi remplir des fonctions nouvelles.

D'une part, l'État doit veiller à l'harmonisation technique des secteurs et à l'interopérabilité. Dès lors que les exploitants deviennent plus nombreux du fait de la concurrence, il est nécessaire de veiller à ce que leurs dispositifs techniques soient compatibles, comme l'illustre particulièrement l'exemple de la téléphonie mobile.

D'autre part et peut-être surtout, l'État doit garantir à la fois que le marché concurrentiel nouvellement créé est équitablement organisé et que les missions de service public sont bien assurées. Il est obligé au passage d'établir une claire distinction entre deux rôles bien différents : être actionnaire de certains exploitants, si ceux-ci restent partiellement ou entièrement publics, et édicter les règles du jeu d'un marché équitable.

C'est l'ensemble des interventions publiques visant à ces différentes finalités qui constitue la nouvelle régulation publique dans les secteurs de services publics en réseaux. L'objet du groupe de travail est de diagnostiquer, en tirant parti des expériences d'autres pays, les problèmes de régulation qui se posent à la France, et de proposer des orientations pour les traiter. *L'analyse de la situation française sera nécessairement opérée dans le cadre de la construction européenne : le souci qu'a l'Union européenne de permettre un libre accès de tous les clients aux producteurs, et d'empêcher toute discrimination entre producteurs, détermine fortement les modalités concrètes de la régulation.*

Trois aspects des fonctions régulatrices des pouvoirs publics seront plus particulièrement prises en considération : les modalités concrètes d'organisation d'une concurrence loyale compatible avec les missions *d'intérêt général et* de service public, l'exercice de la fonction d'actionnaire public, l'évaluation des réformes de la régulation.

S'agissant du premier point, le groupe analysera plus particulièrement les questions suivantes :

- les procédures concrètes d'organisation d'une concurrence loyale : forme et attributions d'une éventuelle autorité de régulation spécialisée, procédures d'attribution de licences d'exploitation et de contrôle des tarifs intermédiaires ou finals, traitement des litiges, partage des tâches entre une éventuelle autorité de régulation spécialisée et d'autres organismes publics, coordination de la régulation des secteurs connexes (tels que gaz et électricité, voire eau) ;

- les procédés permettant de garantir l'accomplissement des missions d'intérêt général, inévitablement plus complexes dans un fonctionnement concurrentiel, qui doit être rendu compatible avec des tarifs égaux ou abordables pour tous ;

- les effets de la régulation sur la structure industrielle du secteur et l'organisation d'un régime de transition entre un fonctionnement monopolistique et un fonctionnement concurrentiel ;

- la coordination des régulations des différents États-membres de l'Union européenne au fur et à mesure que se met en place, dans plusieurs secteurs, un véritable marché intérieur.

Concernant l'organisation de la fonction d'actionnaire public, le groupe cherchera à inventorier les problèmes qui se posent du fait que les ex-monopoles deviennent des entreprises placées dans un contexte concurrentiel. Il formulera des recommandations pour faire évoluer les modalités de pilotage des entreprises publiques vers un modèle plus proche du gouvernement des entreprises concurrentielles. Il examinera en particulier :

- l'organisation, dans la sphère publique, de la séparation entre les fonctions d'actionnaire d'entreprises publiques et de régulateur du secteur concerné ;

- l'articulation, au sein des ex-monopoles, de la fonction d'actionnaire avec les tâches de management des entreprises.

Enfin, le groupe s'attachera à formuler des propositions sur la manière dont pourront être évalués les effets des réformes de libéralisation engagées, ou sur le point d'être engagées, dans les réseaux de services publics. Il cherchera tout particulièrement à proposer des critères d'appréciation et des indicateurs de mesure permettant de traiter deux formes d'évaluation :

- la mesure des progrès des ex-monopoles, tant en termes de performance économique que de qualité de service et de respect des objectifs de service public ;

- l'évaluation de l'impact global des réformes entreprises : type de concurrence effectivement obtenu, importance des gains d'efficacité, partage de ces gains entre les différents agents économiques (ex-monopoles, nouveaux exploitants, usagers professionnels et privés, contribuables).

Le travail portera sur l'ensemble des services publics en réseaux, qui présentent certains problèmes communs, mais s'attachera plus particulièrement à trois d'entre eux qui sont appelés à connaître des évolutions importantes dans les cinq ans qui viennent : énergie, chemin de fer et poste. Dans certains cas, des opérateurs sont actifs dans plusieurs secteurs de services publics en réseaux (par exemple dans la distribution du gaz, de l'électricité et de l'eau). Lorsqu'il en est ainsi, les problèmes liés à la cohérence et à la coordination des régulations sectorielles concernant les mêmes opérateurs seront examinés par le groupe.

Le groupe pourra s'appuyer sur les études commandées en 1998 par le Commissariat général du plan sur les expériences de divers pays européens.

ETUDES COMMANDÉES PAR LE GROUPE

« *L'évaluation des performances des services publics dans l'Union européenne. Application au secteur de l'électricité* », Laboratoire ATOM, Université Panthéon Sorbonne, responsable de l'étude : Jean-Michel Glachant, pays observés : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Suède

« *Évaluation et mesure de la performance des entreprises publiques exploitantes de services en réseau en Europe. Application au secteur ferroviaire* », Université Lumière, Lyon 2, Responsable de l'étude : Yves Crozet, pays observés : Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse

« *Étude comparative des conditions et instruments de la régulation économique de services publics en réseaux* », CNRS-Délégation régionale Ile-de-France, Secteur Paris B, Responsable de l'étude : Claude Henry, pays observés : Belgique, Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, États-Unis

« L'économie des services postaux », Université des sciences sociales de Toulouse I, Responsable de l'étude : Jean-Pierre Florens, pays observés (y compris les informations économiques relatives aux USA) : Suède, Espagne, Angleterre, Allemagne, Pays-Bas