

Concurrence et restructuration des services publics

CONCURRENCE ET RÉFORME RÉGLEMENTAIRE



Concurrence et restructuration des services publics



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Also available in English under the title:

RESTRUCTURING PUBLIC UTILITIES FOR COMPETITION

© OCDE 2001

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

PRÉFACE

Les activités de service public ont été complètement transformées par la réforme réglementaire qui est intervenue durant ces vingt dernières années dans les pays de l'OCDE. Quoique chaque secteur d'activité de service public soit différent, avec ses caractéristiques particulières et ses données réglementaires propres, il est évident que certains éléments clés de ces réformes sont partagés par bon nombre de ces secteurs. Au cours des années, certains thèmes ont émergé de manière récurrente dans les études par secteur menées par le Comité du droit et la politique de la concurrence. L'un d'eux concerne l'impact décisif de la structure du secteur sur la concurrence.

Ce rapport traite précisément de cette question -- la réglementation de la structure du secteur et son effet sur la concurrence. L'analyse se fonde à la fois sur les contributions fournies par les pays eux mêmes et sur ce qui s'avère être maintenant une masse importante de travaux de l'OCDE en matière de réforme réglementaire, à savoir les examens sectoriels du Comité du Droit et de la Politique de la Concurrence, les publications du programme sur la réforme réglementaire de l'OCDE, les travaux du Groupe de travail sur les télécommunications du Comité ICCP, ceux de l'Agence Internationale de l'Énergie sur les secteurs du gaz et de l'électricité ainsi que ceux du Département économique de l'OCDE.

Les résultats de l'étude sont peut être surprenants. Dans presque tous ces secteurs, la plupart des pays mettent en œuvre des actions spécifiques pour réglementer la structure du secteur mais cette réglementation ne prend pas toujours la forme attendue, et l'approche suivie diffère assez sensiblement d'un secteur à l'autre et parfois d'un pays à l'autre. A la lumière de l'expérience de formes édulcorées de séparation, un mouvement se dessine, en particulier dans certains secteurs, en direction de formes plus dures et efficaces de séparation.

Sur la base de ce rapport ainsi que des expériences individuelle et collective des pays membres, le Conseil de l'OCDE a adopté le 26 avril 2001 une recommandation (la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la séparation structurelle dans les secteurs réglementés) invitant les pays membres à sérieusement envisager des formes plus rigoureuses de séparation dans le cadre du processus de libéralisation et de réforme réglementaire. Cette recommandation qui figure dans cette publication a été saluée par les ministres de l'OCDE dans le Communiqué de la réunion ministérielle de 2001.

Ce rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire Général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
1. Le problème fondamental et les instruments disponibles pour y remédier	8
L'intégration verticale entre des entreprises non soumises à la concurrence et des entreprises concurrentielles dans les activités soumises à la loi du marché et les incitations et possibilités existantes pour restreindre la concurrence.....	8
Instruments pour la protection et la promotion de la concurrence	12
2. Séparation par opposition à accès réglementé.....	22
La séparation limite le besoin de réglementation, qui se révèle difficile à mettre en œuvre, coûteuse et seulement partiellement efficace	23
La séparation améliore l'information et supprime les subventions croisées	27
La séparation se traduit par des pertes d'économies de gamme.....	27
3. Expérience de différentes approches de la séparation dans divers secteurs	31
Introduction	31
Aéroports, ports, routes	33
Électricité	36
Gaz naturel	42
Télécommunications	50
Services interactifs et services de radiodiffusion à largeur de bande élevée.....	57
Services postaux	58
4. Résumé.....	59
Notes.....	64
Références	69
Tableaux	71
Annexe : Recommandation du Conseil de l'OCDE.....	105

INTRODUCTION

De nombreux secteurs, notamment dans les services traditionnels d'intérêt général, présentent une structure associant, selon un modèle d'intégration verticale, un élément non concurrentiel à une composante ou activité potentiellement soumis à la concurrence. On trouve des exemples de cette structure dans les chemins de fer, les services postaux, les télécommunications, l'électricité, le gaz naturel et nombre d'autres secteurs réglementés.

Le problème essentiel qui se pose à cet égard est le fait que le propriétaire de la composante non concurrentielle peut avoir la volonté et disposer des moyens de restreindre la concurrence dans l'autre pan du secteur. Il peut pour cela contrôler les conditions régissant l'accès des entreprises concurrentes à la composante non ouverte à la concurrence.

Or, faciliter la concurrence dans la composante ouverte au marché peut souvent se révéler bénéfique. Son introduction renforce l'efficacité et l'innovation dans les activités soumises à la concurrence et accroît la gamme et la diversité des produits offerts aux consommateurs tout en centrant les interventions des autorités de tutelle sur le "cœur" ou le "noyau dur" des imperfections du marché.

La question qui se pose aux autorités responsables de la concurrence est de savoir comment préserver et promouvoir la concurrence dans la composante qui y est soumise. A cet effet, il existe toute une palette d'instruments ou d'approches, parmi lesquels :

- (a) La réglementation de l'accès à la composante non ouverte à la concurrence d'une entreprise intégrée;
- (b) Séparation de la propriété des deux composantes, concurrentielle et non ouverte à la concurrence;
- (c) Propriété commune ou conjointe de la composante non concurrentielle par les entreprises opérant dans la composante ouverte à la concurrence;
- (d) Placer la composante non concurrentielle sous le contrôle d'une entité indépendante (séparation de l'exploitation);
- (e) Éclatement de l'entreprise intégrée en plusieurs parties réciproques de dimensions plus restreintes et/ou
- (f) Limitations posées à la capacité de l'entreprise intégrée d'exercer des activités concurrentielles dans le secteur ouvert à la concurrence.

Le présent document étudie le recours à ces divers instruments en vue de protéger ou de favoriser la concurrence dans les secteurs soumis à réglementation. On peut trouver des exemples de ces différentes approches effectivement mises en pratique dans les pays de l'OCDE pour les secteurs mentionnés ci-dessus.

Cette étude commencera par examiner les incitations fondamentales à restreindre la concurrence et les outils utilisés pour y remédier. Deux de ces outils –accès réglementé et séparation verticale- sont ensuite étudiés plus en détail afin d'évaluer leurs mérites respectifs. On examinera enfin plusieurs secteurs afin d'évaluer l'application et l'efficacité de ces instruments dans différents secteurs. Cette étude se termine par un résumé et des recommandations à l'adresse du comité.

1. LE PROBLÈME FONDAMENTAL ET LES INSTRUMENTS DISPONIBLES POUR Y REMÉDIER

L'intégration verticale entre des entreprises non soumises à la concurrence et des entreprises concurrentielles dans les activités soumises à la loi du marché et les incitations et possibilités existantes pour restreindre la concurrence

Un "secteur" de l'économie ne correspond pas à une seule activité économique homogène ; il est constitué d'un certain nombre d'activités distinctes ou "composantes" dont beaucoup produisent des biens ou services intermédiaires utilisés dans d'autres activités. Lorsque deux biens ou services intermédiaires contribuent tous les deux à la production d'un bien ou service "final", il existe entre eux une relation *verticale*. Lorsque les deux biens intermédiaires peuvent se substituer l'un à l'autre dans la production du bien final, il existe entre eux une relation *horizontale*. Ainsi, les services du train et du rail se complètent pour les services de transport ferroviaire et se trouvent donc dans une relation verticale. En revanche, les services de deux ports qui peuvent l'un et l'autre servir de point de transfert lors du trajet vers une destination finale sont des substituts et il y a entre eux une relation horizontale.¹

Dans les secteurs réglementés, il existe généralement au moins un secteur ou une composante où on ne peut compter sur la forme traditionnelle de la concurrence pour aboutir à des résultats efficaces. Il y a à cela plusieurs raisons. Parmi les services publics traditionnels, la raison la plus courante est la présence d'économies d'échelle traditionnelles –une entreprise unique peut répondre plus efficacement à la demande du marché que toute combinaison regroupant une ou plusieurs entreprises.

Il se peut également qu'un secteur ne puisse faire face à la concurrence en raison de la présence d'"effets de réseau" ou "économies d'échelle du côté de la demande", c'est-à-dire une situation dans laquelle la demande relative aux services fournis par une entreprise s'accroît avec la consommation dudit service. Les externalités de réseau apparaissent souvent dans les technologies de l'information et des communications. Le fait d'appartenir à un vaste réseau ou d'utiliser une norme largement acceptée présente souvent des avantages étant donné que le nombre d'acteurs avec lesquels on peut avoir des relations ou mener des transactions s'en trouve accru. Étant donné que le fait d'être connecté (ou d'avoir un système compatible) implique des coûts, les consommateurs paieront davantage pour bénéficier de l'avantage d'appartenir à un réseau plus vaste.² Il se peut que les marchés caractérisés par d'importantes externalités de réseau ne soient pas en mesure d'opérer avec plus d'une seule entreprise.

Outre ces raisons liées aux coûts et à la demande, une activité peut également être soustraite à la concurrence s'il existe des restrictions réglementaires à la concurrence dans ce secteur d'activité. Ces restrictions sont imposées pour des raisons diverses, notamment, la plupart du temps, pour permettre à l'entreprise en place de s'assurer une source de revenus pour financer des services commerciaux dont les autorités l'ont chargée. Un exemple à cet égard est la soustraction à la concurrence des opérateurs postaux pour les services de courrier-lettres standard, avantage justifié par la nécessité de protéger les subventions croisées pour la délivrance de ce type de courrier dans des zones rurales ou impliquant des coûts élevés. Dans certains cas, une activité est réglementée uniquement parce qu'une activité concurrente est réglementée. Aux fins de la présente étude, on inclura dans le groupe des activités non soumises à la concurrence celles dont la situation non concurrentielle résulte de restrictions de caractère réglementaire.³

Même si tous les secteurs réglementés incluent au moins un secteur qui n'est pas en mesure de faire face à la concurrence, il n'en va pas forcément de même des secteurs qui y sont liés au sein du même domaine d'activité. Ainsi, même s'il n'est généralement pas possible de faire jouer la

concurrence dans les infrastructures ferroviaires, il est possible, du moins en principe, d'avoir un certain degré de concurrence dans l'exploitation des voies.⁴

La délimitation précise entre activités non concurrentielles d'une part, et soumises à la concurrence d'autre part, varie selon les pays en fonction de caractéristiques spécifiques à chaque pays, comme la géographie, le niveau de la demande et le niveau de revenu.⁵ Le tableau 1 identifie, pour un certain nombre de secteurs réglementés, les activités qui sont souvent non concurrentielles et celles qui peuvent l'être (quoique le point de savoir si la concurrence existe, dépendra en pratique du régime réglementaire dans chaque cas). La distinction entre les activités concurrentielles et celles qui ne le sont pas n'est cependant pas aussi évidente qu'on pourrait le penser à la lecture du tableau. Certaines activités pourraient ne supporter la concurrence qu'entre un petit nombre d'entreprises et avec un niveau de concurrence intermédiaire. En principe, le niveau de concurrence susceptible d'être supporté par un secteur ne varie pas.

Tableau 1: Secteurs comportant une composante concurrentielle et une composante non soumise à la concurrence

Secteur	Activités généralement non soumises à la concurrence	Activités généralement soumises à la concurrence
Chemins de fer	Voies ferrées et infrastructures de signalisation [†]	Exploitation de trains Maintenance
Électricité	Transmission d'électricité par réseau à haute tension [†] Distribution locale d'électricité	Production d'électricité Fourniture d'électricité à la clientèle finale ou activités de commercialisation Activités de négoce sur le marché de l'électricité
Services postaux	Livraison porte à porte de courrier non urgent dans les zones résidentielles [‡]	Transport du courrier Distribution du courrier urgent ou de paquets Distribution de courrier en volume important à une clientèle d'entreprises, notamment dans les zones à forte densité
Télécommunications	Prestation d'un réseau tout azimut Téléphonie résidentielle en zones rurales ^{‡*}	Services longue distance Services mobiles Services à valeur ajoutée Services en boucle locale et en volume à une clientèle d'entreprises, notamment dans les zones à forte densité Services en boucle locale dans des zones desservies par des réseaux à large bande (ex.TV par câble)

Notes :

[†] Les possibilités d'introduction de la concurrence varient notamment en fonction de la géographie et de la nature de la demande.

[‡] Les services dans les zones résidentielles caractérisées par une faible densité et de faibles volumes sont moins susceptibles d'être soumis à la concurrence que dans les zones d'activité commerciale où la densité est forte et les volumes importants.

Tableau 1: Secteurs comportant une composante concurrentielle et une composante non soumise à la concurrence (suite)

Secteur	Activités généralement non soumises à la concurrence	Activités généralement soumises à la concurrence
Gaz	Transport de gaz sous haute pression [†] Distribution locale de gaz [‡]	Production de gaz Stockage de gaz (dans certains pays) Activités de distribution de gaz à une clientèle de particuliers et activités de commercialisation
Transports aériens	Services d'aéroport comme créneaux horaires de décollage et d'atterrissage	Exploitation d'aéronefs Maintenance Services de restauration
Transports maritimes	Installations portuaires (dans certaines villes)	Navires pilotes, services portuaires

Notes :

[†] Les possibilités d'introduction de la concurrence varient notamment en fonction de la géographie et de la nature de la demande.

[‡] Les services dans les zones résidentielles caractérisées par une faible densité et de faibles volumes sont moins susceptibles d'être soumis à la concurrence que dans les zones d'activité commerciale où la densité est forte et les volumes importants.

L'introduction de la concurrence dans la composante concurrentielle d'un secteur présente d'importants avantages. Favoriser la concurrence :

- (a) stimule l'innovation et l'efficacité dans les activités concurrentielles ;
- (b) accroît les possibilités de choix pour le consommateur, renforce la différenciation des produits et répond mieux à la demande des consommateurs ; et
- (c) limite l'étendue de la réglementation, en permettant de mieux cibler celle-ci, accroissant ainsi son efficacité.

Aux fins de la présente étude, on suppose que les autorités ont pris la décision d'autoriser la concurrence dans les composantes concurrentielles d'un secteur à chaque fois que cela est possible.

Lorsque les activités concurrentielles et non concurrentielles sont complémentaires et que le propriétaire de l'activité non soumise à concurrence opère également dans l'activité ouverte à la concurrence, il peut être incité à faire usage de son contrôle sur l'accès au secteur non concurrentiel afin de restreindre la concurrence. Une entreprise intégrée, quelle soit réglementée ou détenue par l'État, est d'une façon générale fortement incitée à restreindre la concurrence dans une activité complémentaire liée et ce, pour les raisons suivantes :

- (a) Premièrement, dans de nombreux cas la réglementation du service constitué à la fois d'une composante concurrentielle et d'une composante non soumise à la concurrence sera plus légère que la réglementation applicable au seul service non concurrentiel. Dans ce cas, l'entreprise réglementée peut récupérer tout ou partie de la rente liée au monopole en entrant dans le secteur ouvert à la concurrence pour réduire celle-ci. Supposons, par exemple, que les tarifs des services (concurrentiels) de télécommunication longue distance ne soient pas réglementés. Le fournisseur réglementé de services locaux (non concurrentiels) est dès lors fortement incité à entrer sur le marché des communications longue distance et, en restreignant l'accès au service local, à éliminer ses rivaux et

relever les tarifs pour les communications longue distance afin de récupérer certains des avantages découlant d'une situation de monopole sur le marché local non concurrentiel qui seraient autrement perdus du fait de la réglementation.

L'élément déterminant à cet égard est la nature de la réglementation du service regroupé (concurrentiel plus non concurrentiel) par rapport à celle en vigueur dans le service non concurrentiel considéré isolément. Si la réglementation des tarifs applicable au service regroupé est stricte par rapport à celle en vigueur dans le secteur non soumis à la concurrence, l'entreprise réglementée n'est pas incitée à restreindre l'accès (et peut, en fait, être incitée à se retirer de l'activité concurrentielle).

- (b) Deuxièmement, et d'une façon plus générale, si les autorités de tutelle éprouvent des difficultés pour évaluer les actifs à inclure dans "l'assiette" de l'entreprise soumise à réglementation, celle-ci peut chercher à pénétrer sur d'autres marchés (qu'il existe ou non une intégration verticale) afin d'élargir l'assiette et d'accroître ainsi les bénéfices tirés d'une situation de monopole. Ainsi, si les autorités de tutelle ont des difficultés à établir quels sont les actifs utilisés pour fournir tel ou tel service, une entreprise de télécommunication peut être incitée à entrer sur le marché des équipements en télécommunications afin d'élargir cette assiette et d'accroître sa rente monopolistique.
- (c) Troisièmement, d'autres arguments ont été avancés. Ainsi, une entreprise opérant dans un secteur d'activité non régi par la concurrence risque de se voir menacer par l'arrivée de nouveaux entrants ou le développement d'innovations technologiques remettant en cause son monopole. Les entreprises rivales dans le secteur concurrentiel peuvent constituer la source la plus probable de nouvelles arrivées ou d'innovations. En restreignant la concurrence dans l'activité concurrentielle, l'entreprise en place peut être en mesure de contrer cette possibilité d'arrivée de nouveaux entrants ou d'introduction d'innovations : les nouveaux entrants ou les nouvelles innovations doivent se substituer à l'ensemble plus vaste regroupant un service concurrentiel et un service non soumis à la concurrence en relevant les barrières à l'entrée ou en réduisant le flux probable de nouvelles innovations. Ainsi, une entreprise de télécommunications redoutant le développement de la concurrence dans le domaine des services locaux en boucle et considérant que les entreprises de télécommunications longue distance sont les plus susceptibles de chercher à pénétrer sur le marché local ou de développer de nouvelles technologies qui contourneront la boucle locale, est clairement incitée à restreindre l'arrivée d'entreprises rivales pour les services longue distance.

Dans le cas de la fourniture d'électricité, la FTC explique ces incitations en ces termes :

"Une entreprise en situation de monopole dont le taux de rendement est soumis à réglementation est incitée à se soustraire aux contraintes réglementaire afin d'obtenir des bénéfices plus élevés. Le fait de participer à un marché non réglementé peut lui en fournir les moyens, soit en opérant une discrimination à l'encontre de ses concurrents sur le marché non réglementé, soit en effectuant un transfert des coûts entre marché réglementé et marché non réglementé. Cette stratégie de discrimination implique des produits supplémentaires. L'entreprise en situation de monopole contrôle l'accès à son produit réglementé d'une façon qui lui permette de s'assurer des revenus supplémentaires sur ses propres opérations impliquant le complément non soumis à réglementation. La discrimination pourrait apparaître comme une subtile réduction de la qualité du service dont l'incidence serait plus difficile à déceler et à mesurer qu'un refus d'accès. Une entreprise monopoliste de transmission intégrée ne pourrait se permettre d'autoriser l'accès à ses services de transmission à d'autres sources de production

d'électricité que dans des conditions qui se traduisent par une hausse des coûts pour les autres et qui lui permettent de réaliser des bénéfices concurrentiels supplémentaires sur le marché de la production d'électricité.

La stratégie de subventions croisées ou de transfert des coûts fait intervenir des consommations intermédiaires utilisées pour les produits tant réglementés que non réglementés. Les coûts relatifs aux intrants partagés, qui pour l'industrie électrique peuvent inclure les amortissements et les frais généraux, sont assignés à l'activité réglementée afin de justifier une assiette de coûts plus élevée. Ce transfert des coûts induit des distorsions de concurrence et est également à l'origine d'inefficacités dans le secteur non soumis à réglementation"⁶.

Dans la présente étude, le terme de "réglementation" se réfère à la régulation économique du pouvoir sur le marché. Une entreprise sera considérée réglementée si elle est soumise à une réglementation implicite ou explicite visant à restreindre l'exercice d'un pouvoir de marché dont elle aurait autrement bénéficié. La forme que prend la réglementation présente souvent une importance. La réglementation du taux de rendement peut produire un résultat différent d'un plafonnement des tarifs. Par entreprise "appartenant à l'État", on entend une entreprise qui ne se contente pas de maximiser ses bénéfices soit parce qu'elle est soumise à des contraintes explicites ou implicites, soit parce qu'elle poursuit d'autres objectifs (comme la maximisation de l'emploi). Cette catégorie pourrait englober des entreprises dépendant des autorités locales, ou même des coopératives ou des entreprises à but non lucratif. Les entreprises appartenant à l'État qui sont fortement incitées à maximiser les bénéfices, dont la marge de manœuvre n'est pas entravée par l'État actionnaire et qui sont soumises à une stricte contrainte budgétaire ne pourraient parfois pas être distinguées des entreprises du secteur privé axées sur la recherche du profit et devraient dès lors être exclues de cette définition.⁷

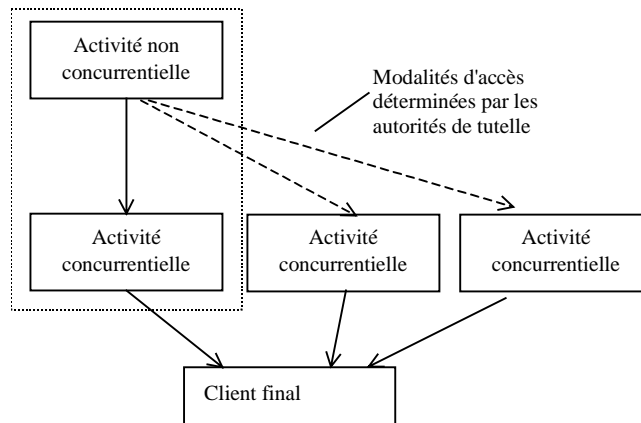
Instruments pour la protection et la promotion de la concurrence

Les autorités peuvent avoir recours à un certain nombre d'instruments ou d'approches pour protéger et favoriser la concurrence dans la composante soumise à la concurrence d'un secteur d'activité englobant également des segments non concurrentiels. Ces diverses approches sont examinées ci-dessous :

Accès réglementé

La première approche que nous examinerons est *le fait de réglementer l'accès à la composante non concurrentielle d'une entreprise intégrée*. En vertu de cette approche, les autorités de tutelle interviennent pour fixer les modalités d'accès des entreprises concurrentes de la composante ouverte sur le marché aux services protégés de la concurrence. Les autorités fixent les modalités afin de faciliter la concurrence en aval entre l'entreprise rivale et la composante concurrentielle de l'entreprise intégrée. Le point de savoir si les parties concernées disposent ou non d'une certaine latitude pour négocier les modalités d'accès qui leur seront applicables n'entre pas en ligne de compte étant donné que les autorités de tutelle peuvent intervenir le cas échéant. Elles doivent également évaluer les capacités disponibles de la composante non concurrentielle afin de s'assurer qu'il existe effectivement les capacités nécessaires pour répondre aux demandes d'accès et de faire en sorte qu'il ne subsiste pas de capacités inutilisées. On trouvera ci-dessous un schéma illustrant ce processus.

Schéma 1 : Accès réglementé



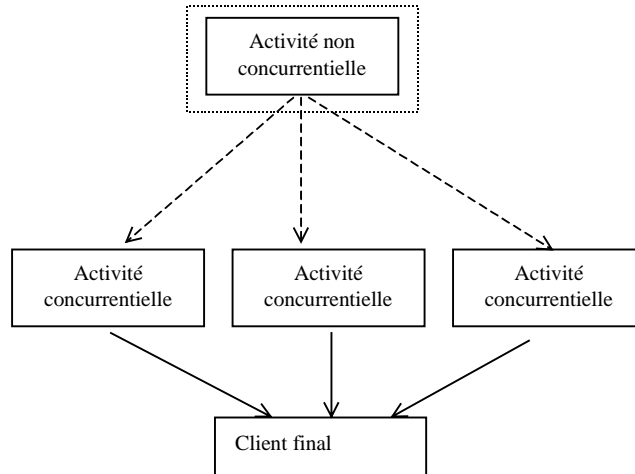
Les avantages et inconvénients d'une telle approche sont examinés de façon plus approfondie dans les sections suivantes du présent document. On peut brièvement souligner l'un des avantages présentés par l'accès réglementé, à savoir le fait que les économies de gamme découlant de l'intégration sont préservées, mais les autorités de tutelle doivent constamment lutter contre la tendance de l'entreprise réglementée à refuser l'accès à des rivales. Leur succès à cet égard dépend de l'existence de l'information et des instruments de contrôle nécessaires. La section suivante du présent document présente des éléments à l'appui de la thèse selon laquelle, en dépit de tous les efforts des autorités de tutelle, le niveau de concurrence résultant de l'adoption d'une telle approche sera moindre que dans l'hypothèse où l'entreprise réglementée ne tenterait pas de s'opposer activement au développement d'entreprises rivales.

La réglementation de l'accès est plus facile à mettre en œuvre et plus efficace lorsque la capacité et la qualité du service non concurrentiel sont facilement observables. Dans ce cas, les autorités de tutelle doivent se contenter de veiller à ce que toutes les capacités requises soient rendues disponibles selon des modalités non discriminatoires, éventuellement par l'intermédiaire du marché, comme le marché pour l'attribution des créneaux de décollage et d'atterrissage à un aéroport ou pour les capacités de transmission d'un gazoduc. Étant donné que la réglementation de l'accès s'attache essentiellement à contrôler les comportements, on peut la qualifier d'approche structurelle.

Séparation de la propriété

La seconde approche étudiée ici est la *séparation verticale de l'activité concurrentielle et de l'activité non soumise à la concurrence*, séparation garantie par des restrictions posées aux segments d'activité et autres mesures de contrôle de l'intégration. En vertu de cette approche, le propriétaire de la composante protégée de la concurrence n'est pas incité à introduire une discrimination à l'encontre des entreprises rivales dans le secteur ouvert à la concurrence ou à opérer une distinction artificielle. Cette approche est illustrée par le schéma suivant.

Schéma 2 : Séparation de la propriété

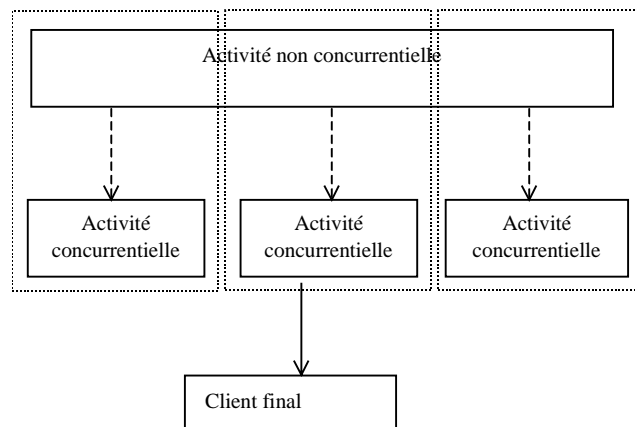


Les avantages et inconvénients de cette approche sont examinés plus en détail dans la section suivante du présent document. L'avantage essentiel d'une séparation absolue de la propriété est de supprimer l'incitation à opérer une discrimination entre entreprises situées en aval. Le besoin de réglementation s'en trouve allégé et le niveau de concurrence en aval généralement renforcé. Le principal inconvénient réside dans l'éventuelle disparition d'économies de gamme découlant de l'intégration. Étant donné que cette approche traite essentiellement des incitations pour l'entreprise établie, on peut la qualifier d'approche structurelle. Dans la plupart des cas, il faudra assurer le respect d'une telle séparation en appliquant des restrictions relatives aux branches d'activité qui empêchent une activité non concurrentielle de s'engager dans l'activité concurrentielle⁸.

Détention conjointe

Une troisième approche envisageable est la *détention conjointe de l'activité non concurrentielle par des entreprises opérant sur le segment concurrentiel*. En vertu de cette approche, chacune des entreprises concurrentielles en aval détient une participation dans l'activité non soumise à la concurrence, comme illustré ci-dessous.

Schéma 3 : Détention conjointe



Cette approche présente de nombreux avantages liés à la séparation –elle supprime l’incitation à introduire une discrimination au sein des entreprises en concurrence et réduire ainsi la nécessité d’une surveillance active et d’interventions de la part des autorités de tutelle. En conservant un lien étroit entre l’activité non concurrentielle et ses utilisateurs en aval, on maintient celle-ci en situation de répondre aux besoins de ses clients. D’un autre côté, cette approche présente également certains inconvénients importants. Premièrement, les entreprises concurrentes en aval sont collectivement incitées à décourager de nouveaux entrants. Dès lors, une certaine forme d’intervention reste nécessaire s’il existe une possibilité que de nouveaux entrants souhaitent rejoindre le "club". Deuxièmement, les entreprises en aval peuvent être en mesure d’utiliser le contrôle qu’elles détiennent sur le segment non concurrentiel pour faciliter une collusion entre elles (par exemple en refusant de vendre à des conditions d’égalité à une entreprise en aval ne se conformant pas à l’accord de collusion). Troisièmement, lorsqu’il existe de nombreuses entreprises en aval, la détention conjointe peut être diffuse, d’où d’éventuels problèmes de gouvernement d’entreprise.

Quoi qu’il en soit, une détention conjointe peut présenter des avantages, notamment lorsque le nombre de membres potentiels du club est strictement limité, comme pour l’attribution des créneaux horaires de décollage et d’atterrissage dans un aéroport. La plupart des pays de l’OCDE ont retenu cette solution entre les grandes compagnies aériennes et la fonction d’attribution des créneaux horaires dans les grands aéroports.

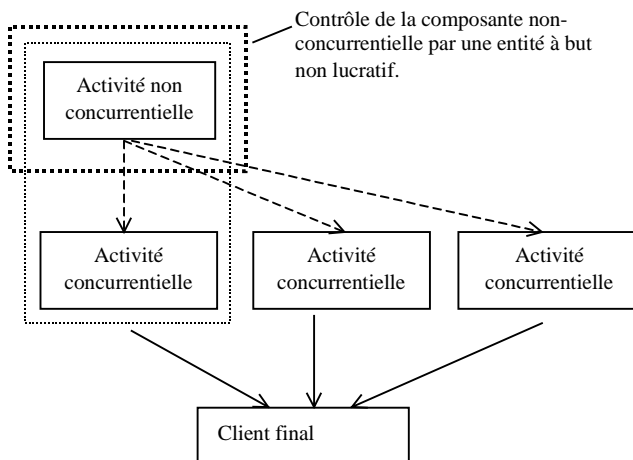
Séparation de l’exploitation

En vertu d’une quatrième approche, la composante non concurrentielle est placée sous le contrôle d’une entité indépendante (séparation de la propriété et du contrôle). C’est là une sorte d’approche hybride empruntant des éléments aux autres méthodes déjà citées. Sa nature précise dépend de la structure de gouvernement d’entreprise de l’entité qui contrôle l’activité non concurrentielle. Si cette entité est dominée par les autorités, cette approche est plus ou moins analogue au contrôle de l’accès (même si les autorités réglementaires peuvent, étant donné qu’elles siègent au conseil d’administration de ladite entité, disposer de davantage d’information et d’instruments de contrôle). Si les instances dirigeantes englobent des représentants des entreprises opérant en aval, cette approche est assez analogue à une détention conjointe. Si elle est indépendante par rapport à toutes les autres parties concernées, elle s’assimile à la séparation de la propriété.

Une question importante porte sur le point de savoir si l’entité indépendante devrait être autorisée à percevoir une part des bénéfices découlant de l’activité non-concurrentielle. Si cette entité n’est pas intéressée à la rentabilité de la composante non ouverte à la concurrence, il se peut qu’elle n’éprouve pas d’incitation à introduire une gestion efficace et innovante et à réaliser des investissements dans cette activité. Il est cependant possible de percevoir une part des bénéfices à condition de disposer de la totalité du contrôle sur la composante non concurrentielle (c’est-à-dire que les actions éventuellement détenues par des entreprises liées ne disposent pas d’un droit de vote) et que l’entité exerçant le contrôle ne détienne pas de participations dans ces entreprises.

On peut illustrer cette approche par le schéma suivant :

Schéma 4: Séparation de l'exploitation



Cette approche, également connue sous l'appellation de "séparation de l'exploitation" ou "dissociation de l'exploitation", a été adoptée dans le secteur de l'électricité aux États-Unis. Selon la Commission fédérale de la concurrence, cette dissociation de l'exploitation dans le secteur de la fourniture d'électricité :

"a pris la forme d'une entité indépendante de l'entreprise de service d'intérêt général (de fourniture d'électricité) gérant les grands réseaux de transmission et de distribution afin de garantir un accès ouvert et la transparence de la tarification, bien que l'entreprise en situation de monopole reste détentrice des actifs physiques. Le plan de séparation de l'exploitation peut servir à préserver les économies liées à l'intégration verticale, à internaliser des externalités de flux en boucle (dus au fait que le secteur de l'électricité ne suit pas un profil contractuel mais plutôt celui de la moindre résistance), et assurer la transparence des signaux d'investissement à l'intention d'investisseurs potentiels tout en supprimant les opportunités stratégiques du détenteur du monopole de favoriser de façon subtile ses propres capacités de production."⁹

L'avantage essentiel de la séparation de l'exploitation est qu'elle supprime dans une large mesure la capacité de l'entreprise non concurrentielle à adopter des mesures à l'encontre de la concurrence. Si tant est que l'entité exerçant la direction de l'entreprise dispose d'un contrôle total sur la composante non concurrentielle, les possibilités de comportement anti-concurrentiel se trouvent effectivement éliminées. Le principal inconvénient tient au fait que le contrôle de la composante non concurrentielle étant aux mains d'une entité susceptible de ne pas avoir de but lucratif, il existe peu d'incitation à mener une gestion efficace et flexible ainsi qu'à assurer la maintenance de l'équipement productif ou à effectuer des investissements. A cet égard, il convient de noter une évolution récente intervenue aux États-Unis : une proportion des entreprises de commercialisation de l'électricité (qui mettent en place des contrats entre les producteurs, les sociétés transmettant le courant électrique et les consommateurs) ont renoncé à leur forme initiale de séparation de l'exploitation en faveur d'une séparation structurelle. Cette décision des entreprises de commercialisation de l'électricité semble motivée par le fait que les entreprises assurant la transmission en vertu de l'approche de séparation de l'exploitation manquent de flexibilité pour répondre aux demandes des consommateurs, notamment en ce qui concerne les nouveaux contrats ou les contrats impliquant une part d'innovation¹⁰.

La séparation de l'exploitation présente le plus d'utilité dans des situations où la gestion de la composante non concurrentielle est directe, la marge de manœuvre en termes d'innovation, d'investissement ou de développement étant réduite. Dans une telle hypothèse, l'absence d'incitations économiques pour l'entité responsable de la gestion de l'entreprise présente moins d'importance.

Séparation en parties réciproques

La cinquième approche possible pour protéger la concurrence consiste en une *séparation de la composante non concurrentielle en plusieurs parties de taille plus modeste*. Cette approche s'appuie sur les effets de réseau réciproques qui se font jour, introduisant une compensation des pouvoirs.

Le secteur des télécommunications fournit un bon exemple à cet égard. Dans ce secteur, le pouvoir sur le marché de l'entreprise bénéficiaire de la dérogation à la concurrence s'explique non pas tant par les traditionnelles économies d'échelle –les consommateurs étant disposés à payer davantage pour se connecter à un réseau leur permettant de contacter un plus grand nombre de gens. Ainsi, lorsqu'un réseau réalise une interconnexion avec un autre, les deux en sortiront gagnants.

La position de négociation relative de chacun des réseaux lors des négociations sur l'interconnexion dépend, entre autres choses, des conséquences d'une incapacité à réaliser l'interconnexion. Si l'un des réseaux escompte que, du fait de cet échec, il pourra se rallier la totalité des clients de l'autre réseau, il n'est pas incité à réaliser l'interconnexion –il peut retirer l'avantage d'un surcroît de clientèle sans les partager avec un concurrent. A l'inverse, si des contraintes juridiques ou économiques empêchent l'un des réseaux de reprendre rapidement et facilement les clients de l'autre, tous les réseaux sont perdants à une interconnexion –dans ce cas, l'interconnexion est dans l'intérêt mutuel des opérateurs. En d'autres termes, dans ce contexte, chacun des réseaux dispose d'un degré de pouvoir qui contrebalance celui des autres –le pouvoir de négociation est plus également réparti. Il s'ensuit que l'interconnexion est plus susceptible d'aboutir, même en l'absence de réglementation externe.

Par exemple, dans le cas d'une entreprise de télécommunications qui entre sur le marché avec un petit réseau et qui est en négociation avec une importante entreprise en place, si cette dernière s'attend à ce que les clients du nouveau venu se dirigent vers son réseau dans l'hypothèse où les deux entreprises ne parviennent pas à un accord d'interconnexion, le nouveau venu aura relativement peu de possibilité de modifier les conditions exigées de l'entreprise en place. D'un autre côté, dans le cas de deux grands réseaux en place qui sont en concurrence sur le même groupe de consommateurs et qu'aucun d'eux n'est sûr de capter, dans l'hypothèse de l'échec d'un accord d'interconnexion, chaque entreprise peut utiliser la menace d'annulation des négociations à titre de discipline sur les données et conditions offertes.

Replacé dans le cadre ci-dessus, lorsque des clients de l'activité concurrentielle en aval souhaitent être reliés à plus d'une activité non concurrentielle, et lorsque les activités ouvertes à la concurrence et celles qui ne le sont pas sont intégrées verticalement au sein d'une série d'entreprises (cf. schéma ci-dessous), le refus de l'une des entreprises intégrées d'accorder l'accès à sa composante non concurrentielle sur un marché peut conduire, réciproquement, à un refus d'octroyer l'accès à un autre marché.

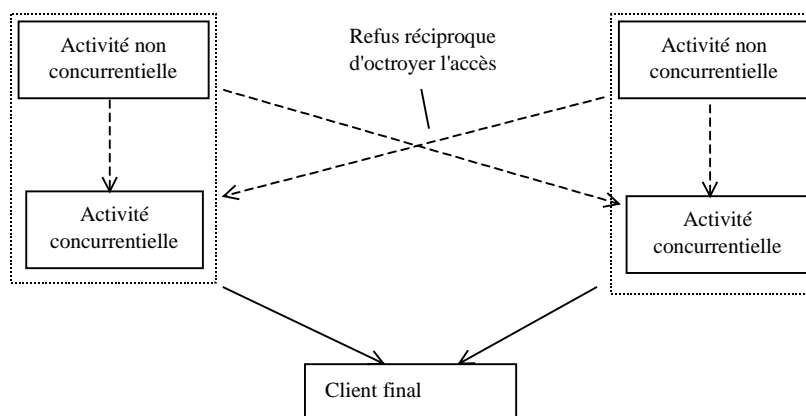
Les secteurs du transport ferroviaire et aérien permettent de mieux illustrer ce processus. Dans le secteur du transport ferroviaire, les clients en aval ont la possibilité de prendre un seul train de leur lieu de départ à leur destination. Sur un marché caractérisé par une série d'entreprises intégrées gérant les voies et le transport ferroviaire proprement dit, le fait qu'une entreprise n'accorde pas des droits d'accès aux trains d'un concurrent peut conduire à un refus réciproque d'accès aux voies dudit

concurrent. Dans le domaine du transport ferroviaire. En matière de transport aérien, au niveau international, il y a effectivement intégration entre compagnies aériennes et aéroports étant donné que les coordinateurs nationaux de la gestion des créneaux horaires agissent souvent pour le compte de leur compagnie nationale lors de réunions internationales pour l'attribution des créneaux horaires. Toutefois, l'incidence de cette intégration entre compagnies aériennes et aéroports sur la concurrence se trouve souvent contrebalancée par la réciprocité –le refus d'autoriser l'accès d'une compagnie étrangère à un aéroport national se traduira vraisemblablement par un refus réciproque d'accès aux aéroports du pays étrangers à l'encontre de la compagnie aérienne nationale.

On trouve d'autres exemples de ce type de rapports dans le secteur des postes et télécommunications au niveau international. Au niveau international, l'existence de contraintes posées à une participation étrangère a longtemps empêché les entreprises de pénétrer sur les territoires de chacune. La seule solution pour fournir le service universel souhaité par les clients était donc l'interconnexion. Des accords d'interconnexion ont dès lors été conclus entre entreprises indépendantes sans qu'il soit nécessaire de recourir à l'intervention ou à la surveillance des autorités de tutelle¹¹.

Même si l'existence de pouvoirs qui se contrebalancent l'un l'autre du fait de la relation de réciprocité rend moins nécessaire la surveillance des autorités, elle n'est pas pour autant entièrement superflue. En particulier, selon les circonstances, les réseaux de négociation peuvent estimer qu'il est dans leur intérêt de fixer un prix d'accès élevé en tant qu'outil de restriction de la concurrence sur le marché concurrentiel en aval.

Schéma 5: Séparation en parties réciproques



Cette forme de séparation présente certains avantages non négligeables. En scindant la composante non concurrentielle en plusieurs parties de taille plus réduite, on peut escompter au minimum l'introduction d'un certain degré de concurrence au sein de cette activité. Ainsi, deux entreprises régionales de chemin de fer se trouvent au moins en concurrence sur les trajets qui chevauchent leurs régions respectives, alors que s'il n'existait qu'une seule entreprise sur le même

territoire, la concurrence serait exclue. En d'autres termes, une décomposition en plusieurs entités de taille moins importante favorise le jeu de la concurrence, tant verticalement qu'horizontalement. En outre, en permettant une intégration verticale, les économies de gamme sont préservées. Par ailleurs, même s'il peut être nécessaire, pour favoriser le développement de réseaux concurrents, d'imposer, à titre temporaire, des contraintes concernant le domaine d'activité sur les entreprises établies, à terme, on pourra supprimer ces contraintes, ce qui stimulera d'autant plus la concurrence entre les réseaux.

En revanche, cette approche comporte également un certain nombre d'inconvénients. Le plus important est que son recours est limité à certains secteurs (en particulier celles comportant des réseaux comportant deux éléments -transport ferroviaire et aérien, télécommunications et, dans une certaine mesure, services postaux). De plus, la concurrence est limitée à ces entreprises qui fournissent au moins une certaine part d'activité non concurrentielle- les entreprises ne peuvent pas entrer dans une activité concurrentielle seule. Ceci signifie par exemple que sans réglementation additionnelle, des transporteurs à longue distance en place dans le secteur des télécommunications n'existeraient pas. Les entreprises peuvent seulement fournir des services à longue distance en liaison avec des services de télécommunication locaux.

Séparation de la composante non concurrentielle en plusieurs entités de taille plus réduite

Une question qui se pose fréquemment est la suivante : quand la séparation de la composante non concurrentielle en plusieurs éléments peut-elle se justifier (mettant de côté l'approche de séparation en plusieurs parties réciproques évoquée ci-dessus). Ainsi, dans les secteurs du gaz et de l'électricité, quand convient-il de séparer le transport de la distribution et la distribution en plusieurs entités de taille plus réduite ?

On peut citer les éléments suivants à l'appui de la thèse de la séparation d'une entreprise de distribution monolithique en plusieurs parties de taille plus réduite. Premièrement, la constitution de plusieurs entreprises de distribution similaires (même si elles ne sont pas en concurrence) facilite leur réglementation en autorisant des comparaisons inter entreprises (réglementation "de référence").

Deuxièmement, une telle séparation facilite la concurrence entre les entreprises de distribution, du moins aux frontières régionales. Si les frontières sont tracées avec l'objectif de permettre que les plus gros clients soient facilement servis par deux entreprises de distribution ou davantage, cela pourra se traduire par un niveau de concurrence non négligeable dans le secteur de la distribution. En outre, le transport de l'électricité ou du gaz en direction de certains des plus gros clients peut, en fait, être soumis à la concurrence sur de courtes distances. Les compagnies de distribution peuvent se trouver en concurrence entre elles pour transporter le courant électrique vers les grandes entreprises, non pas uniquement aux frontières régionales, mais également à l'intérieur de ces frontières. Cette forme de concurrence serait éliminée s'il n'existait qu'une entreprise de distribution monolithique.

Troisièmement, dans certains cas, la séparation des entreprises de distribution peut faciliter la concurrence sur les marchés concurrentiels situés en amont. Sur un marché où des parties tierces ont accès aux activités de transmission, mais pas de distribution, les entreprises de distribution agissent en tant qu'acheteurs d'électricité ou de gaz pour le compte de consommateurs non éligibles (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas autorisés à choisir leur fournisseur). Dans ce contexte, les entreprises de distribution se livrent concurrence pour l'achat de gaz ou d'électricité auprès des producteurs. Le nombre d'entreprises de distribution peut avoir une incidence non négligeable sur le niveau de concurrence sur le marché de l'achat d'électricité ou de gaz. Une seule entreprise de distribution monolithique disposerait d'un pouvoir de monopsonne sur les producteurs en amont. La séparation de cette entreprise monolithique, en supprimant le pouvoir de monopsonne, améliorerait la concurrence sur

le marché en amont. (une solution de rechange consiste à introduire des tierces parties au niveau de la distribution –c'est-à-dire à permettre à tous les clients en aval de devenir "éligibles").

Séparation comptable, fonctionnelle et des structures d'entreprise

Outre les diverses approches examinées ci-dessus, de nombreux pays ont également imposé diverses autres formes de séparation ou de dissociation, notamment :

- (a) Séparation ou dissociation comptable –l'élaboration de comptes distincts, selon une base pré-définie, pour certaines fonctions ou certains services spécifiques ;
- (b) Séparation fonctionnelle– scission de certains services en différentes divisions de la même entreprise, éventuellement placées sous des gestions distinctes ;
- (c) Séparation des structures d'entreprise– scission de différents services en différentes entités distinctes, qui continuent néanmoins d'appartenir à la même société ;

En elles-mêmes, ces approches ne permettent pas de protéger ou de favoriser la concurrence. Voici à ce sujet les commentaires de Hardt :

"Selon la théorie,...la séparation comptable n'a pas d'incidence sur le comportement de l'entreprise dominante, elle ne permet pas de supprimer la discrimination à l'encontre de l'utilisateur d'un réseau concurrent et elle ne peut non plus promouvoir efficacement l'arrivée de nouveaux entrants... La séparation comptable n'est pas équivalente à la séparation structurelle. Même si, à première vue, ces deux méthodes paraissent équivalentes, leur mode de fonctionnement sur un plan économique et leurs implications (en termes de prix d'accès, de niveaux de production et de tarifs et de possibilités d'accès pour des concurrents potentiels) sont très différents. ..Il importe que les autorités de tutelle soient bien conscientes des implications économiques des mesures adoptées dans le cadre d'une stratégie visant à promouvoir des prix d'accès non discriminatoires. Une mauvaise évaluation de l'incidence de la séparation comptable se traduira par des tarifs plus élevés et un bien-être moindre".¹²

De même, Hilmer note que :

"Il est important de souligner qu'une simple "séparation comptable" ne suffit pas à supprimer les incitations à faire mauvaise usage de la position de contrôle sur l'accès à un service d'intérêt général de base. Une séparation intégrale de la propriété et du contrôle s'avère nécessaire."¹³

Bien que ces approches, en elles-mêmes, ne protègent pas ou ne favorisent pas la concurrence, elles viennent souvent compléter une autre forme de séparation, notamment en tant que complément à l'accès réglementé. Les informations rendues disponibles par exemple grâce à la séparation des comptes servent généralement à déterminer les prix d'accès et à déceler les subventions croisées. La valeur de ces autres formes de séparation réside essentiellement dans le fait qu'elles servent de complément aux autres approches décrites ci-dessus.

Pour conclure cette section, il convient de noter que les contrats à long terme peuvent avoir une incidence largement similaire à l'intégration verticale. Dès lors, les approches évoquées ci-dessus et relevant de l'intégration verticale s'appliquent également aux situations de conclusion de contrats à long terme.

Conclusion

Les autorités disposent d'un large éventail d'instruments pour protéger et favoriser la concurrence dans les entreprises de services publics. On peut établir un classement sommaire de ces différentes approches par ordre de préférence. Comme on vient de le mentionner, les dernières approches présentées (séparation comptable et séparation des structures d'entreprise) n'ont pas d'incidence en termes de motivation ou de capacité de l'entreprise réglementée à adopter un comportement anti-concurrentiel. Même si ces formes de séparation sont utiles en tant que compléments d'autres approches, elles ne peuvent en soi constituer des techniques indépendamment d'autres.

En ce qui concerne les autres approches, la séparation réciproque en plusieurs parties semble présenter les plus grands avantages lorsqu'il s'agit de renforcer simultanément la concurrence dans la composante concurrentielle et de réduire le pouvoir que la composante non concurrentielle exerce sur le marché sans pour autant sacrifier les économies de gamme. D'un autre côté, on ne peut y avoir recours que dans certains secteurs (comme le transport ferroviaire, les télécommunications et les services postaux) et même dans ceux-ci, l'étendue de la concurrence qui peut en résulter est limitée.

Les approches restantes peuvent être regroupées en deux grandes catégories. Séparation verticale et propriété conjointe affectent principalement les incitations de l'entreprise établie et peuvent être regroupées sous la notion d'approches structurelles. L'accès réglementé, en revanche, constitue une approche comportementale. La séparation de la propriété et du contrôle pourrait se rapprocher indifféremment de l'une ou de l'autre approche, en fonction de la nature de l'entité disposant du contrôle.

La forme de séparation la plus appropriée dans un secteur donné dépend de toute une série de facteurs dont il convient de peser les avantages et inconvénients respectifs. Ces facteurs recouvrent l'ampleur des économies d'échelle liées à l'intégration, les coûts ponctuels de la séparation, les avantages de la concurrence et la possibilité d'exercice de celle-ci ainsi que les objectifs des pouvoirs publics s'agissant du secteur en question. Ces éléments sont résumés dans la contribution française :

"Les mesures structurelles dans ce domaine, susceptibles de démanteler des entreprises importantes, exigent des arbitrages délicats et complexes. Si l'intégration verticale ne doit pas nuire à la concurrence, il convient de prendre en compte les gains d'efficacité sur un plan économique et en termes de services universels à la collectivité (qui peuvent découler de l'intégration). A l'inverse, la désintégration peut accroître les coûts de transaction supportés par le consommateur. A ce titre, il convient d'écarter toute approche trop dogmatique et de privilégier l'examen, au cas par cas, des avantages et inconvénients de la séparation verticale".

Les mérites respectifs des diverses approches sont résumés au tableau 2.

Tableau 2 : Présentation résumée des avantages et inconvénients des diverses stratégies destinées à promouvoir la concurrence

Stratégie	Avantages	Inconvénients	Approche comportementale/ Approche Structurelle?
Accès réglementé	Préserve les économies de gamme ; évite une séparation coûteuse.	Suppose une intervention active des autorités de tutelle; celles-ci peuvent ne pas disposer d'informations ou d'instruments suffisants pour surmonter toutes les formes de comportement anti-concurrentiel ; implique la surveillance et le contrôle des capacités.	Comportementale
Séparation de la propriété	Supprime les incitations à la discrimination ; permet un allègement de la réglementation	Pertes potentielles d'économies de gamme; peut impliquer une séparation coûteuse et arbitraire.	Structurelle
Détention conjointe	Supprime les incitations à opérer une discrimination	Exclusion des éléments extérieurs ; peut faciliter la collusion; n'est efficace que dans certaines circonstances	Structurelle
Séparation de l'exploitation	Peut totalement maîtriser les comportements anticoncurrentiels	L'absence du motif de profit réduit l'incitation à fournir des services innovants et dynamiques	Difficile à déterminer
Séparation en plusieurs parties réciproques	Le comportement anti-concurrentiel se trouve contrebalancé par l'existence d'un pouvoir concurrent ; facilite la concurrence horizontale au sein de la composante non concurrentielle ; préserve les économies de gamme ; supprime la nécessité de restrictions sur les secteurs d'activité.	Ne s'applique que dans certaines circonstances	Structurelle

2. SÉPARATION PAR OPPOSITION À ACCÈS RÉGLEMENTÉ

Dans la présente section, nous considérerons la séparation verticale de la propriété , d'une part, et l'intégration verticale avec accès règlement, d'autre part, comme représentant les deux grandes approches de la réglementation comportementale et de la réglementation structurelle. Si le choix existe entre ces deux approches, laquelle est préférable ?

Pour répondre à cette question, il convient de mettre en balance divers facteurs. La séparation verticale est une approche structurelle dont le principal avantage réside dans le fait qu'elle réduit l'incitation du détenteur de l'activité non concurrentielle à restreindre la concurrence dans la composante concurrentielle. Cela étant, cette approche suppose que l'économie renonce à tout avantage susceptible d'apparaître lorsque ces deux services sont fournis ensemble. L'intégration verticale, en revanche, implique une forme de réglementation comportementale plus stricte afin de neutraliser l'incitation du détenteur de la composante non concurrentielle à restreindre la concurrence dans la composante ouverte au marché.

La séparation limite le besoin de réglementation, qui se révèle difficile à mettre en œuvre, coûteuse et seulement partiellement efficace

Le principal avantage de la séparation verticale est qu'elle réduit l'incitation du fournisseur de l'activité non concurrentielle à restreindre la concurrence dans la composante concurrentielle. C'est là un avantage important puisqu'il allège le fardeau réglementaire, renforçant ainsi la qualité de la réglementation et le niveau de la concurrence.

La séparation verticale (qui repose sur des restrictions posées aux domaines d'activité) réduit l'incitation à limiter la concurrence pour la même raison. Tant que les tarifs de la composante non concurrentielle sont réglementés et couvrent les coûts et au-delà, l'entreprise non concurrentielle est incitée à vendre autant qu'elle peut à ce prix.¹⁴ Plutôt que de refuser l'accès¹⁵, le fournisseur de l'activité non concurrentielle est incité à le favoriser, étant donné que chaque nouvel entrant sur le marché concurrentiel permettra de renforcer la concurrence, l'innovation et la différenciation des produits sur le marché concurrentiel, ce qui accroîtra la demande pour le service non concurrentiel.

Cette différence entre séparation et intégration en termes d'incitations comporte des implications importantes pour l'assouplissement de la réglementation. La réglementation d'une entreprise intégrée doit permettre de surmonter l'incitation de l'entreprise établie à refuser l'accès. Cette forme de réglementation représente donc une lutte permanente contre les actions mises en œuvre par l'entreprise en place et l'avantage dont elle dispose en termes d'information alors qu'elle cherche à utiliser tous les moyens à sa disposition pour restreindre l'accès d'entreprises concurrentes. En revanche, en éliminant l'incitation à refuser l'accès, la séparation verticale permet de recourir à une forme de réglementation allégée (comme la réglementation des tarifs plafonnés ou de paniers de prix), qui offre une plus grande marge de manœuvre à l'entreprise réglementée, lui permettant d'utiliser l'information dont elle dispose de façon plus efficace.

Ainsi, une tarification efficace de l'accès à l'activité non concurrentielle peut impliquer des dispositifs très complexes, faisant intervenir une tarification multipartite, une tarification en fonction des pics de consommation et une discrimination entre différentes catégories de clients et de demandes. Cependant, dans la plupart des cas, l'entreprise réglementée est mieux informée que les autorités de tutelle sur la nature des coûts sous-jacents et de la demande. Dans un système de séparation verticale, en l'absence d'incitation à opérer une discrimination entre les entreprises situées en aval, les autorités de tutelle peuvent autoriser une certaine marge de manœuvre de l'entreprise réglementée pour utiliser l'information dont elle dispose pour fixer les tarifs de façon efficace, éventuellement en plafonnant un panier de prix¹⁶. En revanche, dans l'hypothèse de l'intégration, l'entreprise réglementée peut utiliser sa latitude d'action dont elle dispose pour opérer une discrimination à l'encontre de ses rivaux en aval, limitant la possibilité d'appliquer des dispositifs réglementaires plus complexes. Il en va de même de la réglementation en termes de qualité. Si les autorités de tutelle ne sont pas en mesure de parfaitement observer la qualité du service rendu, dans le cas d'une approche d'intégration, l'entreprise réglementée est incitée à introduire une discrimination en proposant des niveaux de qualité inférieurs à ses rivaux. A l'inverse, une entreprise non intégrée est moins incitée à discriminer entre les entreprises en aval en

termes de qualité (même si elle peut être incitée à abaisser globalement la qualité dans une tentative de se soustraire à la réglementation).

Pour aggraver les choses, dans certains cas, on peut voir apparaître des situations dans lesquelles l'instauration de la concurrence dans la composante concurrentielle suppose non seulement que l'entreprise établie s'abstienne de certaines pratiques anticoncurrentielles mais également qu'elle prenne des mesures de nature à favoriser la concurrence. Ainsi, le développement de la concurrence peut nécessiter des investissements de l'entreprise en place destinés à renforcer la capacité de la composante non concurrentielle ou à améliorer ses capacités en termes de métrage et de facturation. Un problème apparaît parce que les autorités de tutelle peuvent ne pas être en mesure d'obliger l'entreprise à entreprendre des investissements contre sa volonté. Dans de tels cas, les incitations s'adressant à l'entreprise soumise à réglementation sont essentielles. Alors qu'une entreprise intégrée est incitée à s'abstenir d'effectuer des investissements de capacité dans le secteur non concurrentiel, une entreprise non intégrée a une incitation à effectuer ce type d'investissements lorsque, ce faisant, elle peut accroître la demande de services non concurrentiels.

A titre d'exemple, une entreprise de service d'utilité publique intégrée assurant à la fois la production et la fourniture d'électricité, confrontée à la menace de concurrence de la part de producteurs à bas prix dans des zones voisines est incitée à limiter la capacité de l'interconnexion avec des réseaux voisins, étant donné que plus cette capacité est importante, plus l'on peut craindre la concurrence de producteurs étrangers. Dans la plupart des cas, les autorités de tutelle ne sont pas en mesure d'obliger l'entreprise réglementée à opérer un tel investissement. Une entreprise non intégrée de fourniture d'électricité, de son côté, qui est réglementée de manière à ne pas détenir de rente de monopole, est plus probablement incitée à accroître la capacité de l'interconnexion, étant donné que, ce faisant, elle va renforcer la concurrence, faire progresser la demande d'électricité, et la demande de services de transmission du courant électrique s'en trouvera accrue¹⁷.

Autre exemple, l'entreprise en place dans le secteur des télécommunications peut être amenée à effectuer des investissements pour perfectionner le réseau, par exemple pour permettre aux consommateurs de choisir "par défaut" un opérateur longue distance (supprimant l'obligation de composer des préfixes supplémentaires pour un appel longue distance). Un opérateur intégré est incité à différer de tels investissements étant donné que ceux-ci accroîtraient le niveau de concurrence sur le marché de communications longue distance. Les autorités de tutelle du secteur peuvent ne pas être en mesure d'obliger l'opérateur établi à effectuer ces investissements. Un opérateur local non intégré sera, en revanche, incité à le faire si ces investissements renforcent la demande de services locaux.

Les différences en termes d'incitations peuvent également avoir une incidence sur la qualité des processus réglementaires eux-mêmes. Une entreprise intégrée, par opposition à une entreprise non intégrée, tire profit de toute mesure tendant à retarder la fourniture de, ou à élever le prix ou abaisser la qualité de l'accès. Elle aura donc recours à tous les mécanismes réglementaires, juridiques, politiques ou économiques à sa disposition pour parvenir à cet objectif. En outre, une entreprise intégrée est fortement incitée à innover dans ce domaine, en développant en permanence de nouvelles techniques pour retarder l'accès. Bien que les autorités de tutelle puissent agir pour mettre en échec ces techniques, si elles voient le jour, il est probable qu'il s'exercera toujours un processus de "rattrapage" par rapport à l'entreprise établie. La réglementation, en dépit de tous ses efforts, ne pourra vraisemblablement pas complètement compenser l'avantage dont dispose celle-ci.

Dans la plupart des pays, les autorités en charge de la concurrence ont un rôle à jouer dans la maîtrise de la capacité de l'entreprise en place à restreindre la concurrence dans l'activité non concurrentielle. Mais, pour les mêmes raisons (avantage d'information de l'entreprise établie, lenteur et imperfection des processus permettant de faire appliquer la législation sur la concurrence, incitations pour l'entreprise établie à innover en matière de comportement anticoncurrentiel et à avoir

recours à des procédures juridiques pour retarder les décisions de mise en application et désavantage compétitif des nouveaux entrants face aux retards et aux imperfections de la mise en œuvre des dispositions sur la concurrence), l'application de la législation antitrust elle non plus ne pourra vraisemblablement pas totalement compenser l'avantage dont dispose l'entreprise en place par rapport aux nouveaux entrants.

La difficulté que pose une réglementation des comportements qui soit effective a été soulignée par la Commission fédérale de la concurrence dans le contexte du secteur de l'électricité :

"[L'intégration verticale], en conservant une propriété et un contrôle intégrés des services de transmission et de production, permettrait aux entreprises de services publics de trouver des moyens de se soustraire aux contraintes réglementaires. Elles pourraient, par exemple, jouer sur la sensibilité des services de transmission à court terme au risque de retard et d'incertitude, qui est inhérent à ce produit non stockable. Un détenteur de services de transmission peut être en mesure de favoriser matériellement ses propres usines de production en introduisant des délais subtils ou des complications dans le processus d'approbation de la transmission.

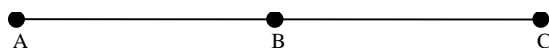
Des règles imposant un accès ouvert et une égalité de traitement seraient particulièrement difficiles à surveiller et à faire appliquer dans ce secteur parce que, pour être efficaces, elles devraient contraindre les détenteurs de réseaux de transmission à faire abstraction de leur propre intérêt économique. Faire en sorte que les services et les tarifs fournis et appliqués à ses concurrents par l'entreprise intégrée de services publics soient équivalents à ceux pratiqués pour elle-même pourrait impliquer une surveillance par les autorités de pratiquement chacune des transactions. Surveiller et faire appliquer le respect de la réglementation anti-discriminatoire peut se révéler particulièrement difficile lorsque le temps joue un rôle dans la qualité des services, comme dans le cas de l'énergie électrique. Cette énergie étant commercialisée sur une base horaire, la dynamique de marché et, donc, l'incitation et l'aptitude à exploiter son pouvoir sur le marché peut varier dans le courant de la journée, il peut être virtuellement impossible d'intervenir avant que la situation se soit modifiée. Entraver le comportement des détenteurs de services de transmission, bien que possible en théorie, sera difficile à mettre en œuvre en pratique. Le fait de parvenir à maîtriser ce type de comportement à un moment et à un endroit donnés n'est pas un gage de succès ultérieur ou dans d'autres situations."¹⁸

Les incidences de l'intégration sur l'accès réglementé ont été étudiées dans une étude récente comparant les accords conclu en matière d'accès avec les entreprises de télécommunications Bell aux États-Unis (schéma de séparation verticale) et GTE (entreprise de télécommunication rivale intégrée verticalement). Il en ressort que les négociations en matière d'accès avec GTE ont pris plus de temps alors que leurs chances de succès étaient moindres. La position de négociation de GTE s'est révélée systématiquement plus agressive que celle des Bells et, en dépit de l'existence d'une réglementation de l'accès, les entrées ont été systématiquement moins nombreuses dans les régions où opérait GTE. Ces résultats sont évoqués dans la section consacrée au secteur des télécommunications.

En résumé, pour être efficace, la réglementation d'une entreprise intégrée représente un défi plus important pour les autorités de tutelle et le régime réglementaire, elle suppose un contrôle plus strict du comportement de l'entreprise intégrée et ne parviendra vraisemblablement pas à totalement éliminer l'incitation pour l'entreprise en place à adopter un comportement anticoncurrentiel. Une structure de séparation verticale, en revanche, allège la charge pesant sur les autorités de tutelle, accroît l'efficacité des contrôles du comportement de l'entreprise établie tout en se révélant plus efficace en termes de promotion de la concurrence.

Il convient de noter que la séparation n'élimine pas totalement l'incitation à restreindre l'accès. Nous avons avancé plus haut l'idée que dans l'hypothèse d'une séparation, la composante non concurrentielle est incitée à accepter toutes les demandes d'accès (du moins au prix réglementé) étant donné que cette attitude favoriserait la concurrence dans le service concurrentiel et, partant, accroîtrait la demande de service non concurrentiel. Cela ne se vérifie pas toujours. Une nouvelle demande d'accès, si elle est accordée, peut se traduire par une baisse effective de la demande de service non concurrentiel.

Ainsi, supposons qu'une entreprise non intégrée de transmission de gaz transporte du gaz du lieu de production A vers le lieu de consommation C. Supposons une découverte de gaz entre A et C, au point B. Dans ce cas, si l'accès est accordé au point B, les services de l'entreprise de transmission se trouvent réduits à une simple fourniture de transmission entre B et C. En accordant l'accès au point B, l'entreprise de transmission réduit la demande pour ses propres services.



Le problème qui apparaît dans cet exemple tient au fait que la nouvelle découverte d'un gisement de gaz a modifié l'étendue de la concurrence dans ce secteur. Le gaz produit en B se trouve en concurrence non seulement avec le gaz produit en A mais aussi avec la transmission de gaz de A à B. Avec cette nouvelle découverte, une partie du système de transmission de gaz se trouve confrontée à la concurrence. L'incitation à accorder l'accès peut être restaurée par la séparation du gazoduc de transmission en B. La composante non concurrentielle est désormais le gazoduc de transmission entre B et C et la composante concurrentielle est le marché pour le gaz fourni en B.

Ce type de séparation, peu vraisemblable dans le secteur du gaz, l'est encore moins dans le secteur de l'électricité où de petits générateurs situés à proximité de grands consommateurs d'électricité (production "incorporée") remplacent dans une large mesure les services de transmission, notamment à proximité de points de saturation du réseau de transmission. La Commission fédérale de la concurrence note que :

"Une entreprise de transmission non intégrée et réglementée peut, dans une optique de profit, s'abstenir de prendre des mesures qui se traduiraient par une hausse de la concurrence entre transmission et production d'électricité (notamment en traitant le problème des zones de saturation) Dans une large mesure, l'extension des capacités de transmission ou l'introduction de nouvelles capacités de production ou leur extension au sein d'une telle zone en surcharge sont substituables l'un à l'autre pour résoudre le problème de la surcharge. ...Le risque pour la concurrence est que l'entreprise de transmission non intégrée peut être incitée à favoriser ses propres structures de transmission par rapport à n'importe quelle source de génération d'électricité, dissuadant ainsi l'apparition de nouvelles sources de production au sein de la zone de saturation. Ainsi, elle pourrait retarder la connexion d'un nouvel opérateur au grand réseau de transit au sein de ladite zone. En agissant ainsi, elle pourrait s'assurer les tarifs de transmission maximum pour un nombre d'heures plus élevé par jour et pour une période plus longue que ce ne serait le cas autrement en raison de l'utilisation accrue de ses capacités de transmission en provenance de l'extérieur de la zone en surcharge".¹⁹

Pour traiter le problème des incitations, la Commission fédérale de la concurrence a préconisé une stratégie de "séparation de l'exploitation" qui, en plaçant l'activité non concurrentielle sous le contrôle d'une entité à but non lucratif supprime l'incitation à entraver l'accès. Cette stratégie est examinée plus loin.

La séparation améliore l'information et supprime les subventions croisées

Outre l'incidence de la séparation sur les incitations de l'entreprise concernée, il faut ajouter que, d'une façon plus générale, certains éléments militent en faveur d'une séparation des firmes réglementées et non réglementées et ne se limitent pas à la structure verticale que nous examinons ici.

Premièrement, dans tout processus réglementaire, il est difficile d'obtenir des informations fiables sur les coûts de l'entité soumise à réglementation. Il est vraisemblable que les informations relatives à l'activité non concurrentielle seront plus faciles à obtenir lorsqu'elle sera séparée en une entité distincte dont la propriété sera séparée étant donné que les possibilités de recourir à des transferts de prix en interne pour répartir les coûts et bénéfices au sein de l'entreprise s'en trouvent réduites (cette pratique gagnant par ailleurs en transparence). Dès lors, il sera probablement plus facile de réglementer l'activité non concurrentielle de façon plus efficace lorsqu'elle fait l'objet d'une séparation verticale que lorsqu'elle est partie d'une entité intégrée.²⁰

Deuxièmement, une entreprise réglementée ou appartenant à l'État, étant donné qu'elle n'obéit pas forcément à un strict objectif de maximisation du profit, est susceptible de recourir à des subventions croisées de type non concurrentiel, même si cette pratique peut ne pas se révéler très lucrative sur le long terme. Lorsqu'une entreprise réglementée est intégrée au sein d'une firme opérant sur un marché concurrentiel, il existe un risque de voir les bénéfices provenant de l'activité non concurrentielle affectés en partie à la subvention du segment concurrentiel, entravant ainsi la concurrence. Une structure de séparation verticale, en opérant une séparation entre les activités concurrentielles et non concurrentielles, empêche le recours aux subventions croisées.²¹

Ces considérations expliquent pourquoi les entreprises réglementées sont souvent soumises à des contraintes en termes de domaines d'activité qui les empêchent d'entrer sur des marchés non liés.²²

La séparation se traduit par des pertes d'économies de gamme

Le principal inconvénient de la séparation verticale est que la séparation de la propriété peut se traduire par la disparition d'économies de coûts liées à l'intégration. Les économistes soulignent plusieurs sources potentielles d'économies de gamme. L'intégration verticale peut améliorer la disponibilité de l'information (en autorisant des dispositions contractuelles plus efficaces en termes d'incitation), réduire les coûts de transaction et améliorer les placements en actifs spécifiques en surmontant les obstacles liés à leur détention et peut enfin réduire les distorsions découlant du pouvoir sur le marché que ce soit à l'un ou l'autre des niveaux ou aux deux.

Nombre de ces sources potentielles d'efficacité en termes de coûts peuvent être, du moins partiellement, exploitées par le biais d'accords contractuels entre entités distinctes. Pour appréhender les coûts de la séparation, il convient donc d'effectuer une comparaison entre les efficacités en termes de coûts permises par l'intégration et celles découlant de dispositions contractuelles. Lorsque des accords d'intégration verticale permettent d'obtenir les mêmes avantages en termes d'efficacité que l'intégration, les économies de gamme sont négligeables.

Une source spécifique d'efficacité en terme de coûts mérite d'être soulignée- la hausse des coûts de transaction découlant de l'innovation technologique. En effet, des innovations importantes dans les services offerts au consommateur final peuvent supposer des investissements dans les services fournis tant par la composante concurrentielle que par la composante non concurrentielle. Ainsi, lorsqu'une voie ferroviaire dessert une mine de charbon, des innovations dans le domaine du transport du charbon peuvent induire une modification de l'infrastructure ferroviaire qui serait plus facile à mettre en œuvre si les deux activités –infrastructures ferroviaire et gestion du trafic- étaient intégrées. Même si, en principe, des accords contractuels pourraient spécifier les procédures à suivre dans

l'hypothèse de l'apparition de certaines innovations, en pratique, l'incertitude quant à la nature, le moment où interviendront ces innovations et leur ampleur rend de tels accords impraticables.

Dans l'hypothèse où le prix de la composante non concurrentielle est supérieur au coût marginal (en dépit de la réglementation), il existe certaines raisons liées à l'efficacité qui militent en faveur de l'intégration ; elles sont détaillées à l'encadré 2. Pour les résumer brièvement, relever le prix marginal pour accéder à la composante non concurrentielle au delà du coût marginal induit des distorsions que l'entreprise située en amont souhaiterait éviter. Ainsi, lorsque l'activité concurrentielle peut se substituer à d'autres intrants, dans une conjoncture de "proportions variables", fixer le prix du service non concurrentiel au-dessus du coût marginal conduit l'entreprise en aval à lui substituer d'autres intrants en agissant de façon contraire à l'efficacité. Lorsque le marché en aval n'est pas entièrement concurrentiel, les entreprises qui y opèrent procèdent à une majoration supplémentaire ("double marginalisation") du prix du produit final, réduisant la production et accroissant la perte de bien-être. Les autorités de tutelle peuvent essayer de remédier à cette perte d'efficacité en ayant recours à une tarification en deux parties ou à une discrimination par les prix –forme d'accords contractuels verticaux. Les deux approches permettent d'éviter que le prix marginal ne dépasse le coût marginal. Toutefois, ces accords ne sont envisageables que lorsqu'il est possible d'empêcher une revente parmi les consommateurs en aval²³. Lorsque ni l'entreprise, ni l'autorité de tutelle²⁴ ne sont en mesure de l'empêcher, l'intégration verticale permet à l'entreprise de recueillir les avantages en termes d'efficacité en vendant à sa filiale située en aval au coût marginal, sans crainte de revente.

D'un autre côté, lorsque l'entreprise située en amont ou les autorités de tutelle peuvent empêcher une revente aux clients en aval, l'efficacité peut passer par la conclusion d'accords verticaux –dans ce cas, l'intégration ne génère pas d'avantages supplémentaires en termes de coûts. Ainsi, le problème de la double marginalisation peut être surmonté par une disposition contractuelle imposant à l'entreprise concurrentielle située en aval d'acheter une quantité minimum (ou bien fixant un prix plafond pour le bien final –équivalent ici à une réglementation du prix final). Autre exemple, une stratégie de liaison ou de regroupement peut résoudre les distorsions mises en évidence dans le problème des "proportions variables". En imposant à l'entreprise en aval d'acheter également d'autres intrants auprès de l'entreprise en amont, celle-ci peut faire en sorte que les intrants soient tarifés de façon à éviter une distorsion de leur consommation relative en aval.

Outre la perte des économies de gamme, la séparation verticale peut se traduire par un coût ponctuel non négligeable lié au démembrement de l'entreprise intégrée. Ce coût constitue un élément important de l'équilibre coût-avantage associé à la séparation.

Malheureusement, le fait de reconnaître théoriquement la possibilité d'économies de gamme verticales et évaluer leur ampleur en pratique sont deux choses bien différentes. Les autorités de tutelle peuvent ne pas disposer des informations nécessaires pour évaluer correctement les économies de gamme. Cependant, en établissant le principe de la charge de la preuve en faveur de la séparation, les promoteurs de l'intégration sont incités à fournir des preuves quant à l'ampleur de ces économies de gamme

la séparation verticale peut, dans certains cas, *accroître* la valeur des entités ainsi séparées. En d'autres termes, il peut exister des *des*-économies de gamme. Une entreprise réglementée qui voit des avantages à une limitation de la concurrence sur le marché concerné peut choisir l'intégration, même si cela implique une perte d'efficacité limitée mais cependant significative. On a cherché à expliquer une telle perte d'efficacité par une perte d'aptitude des dirigeants, les compétences requises par les deux composantes pouvant être très différentes. Au Royaume-Uni, à la suite de la séparation de British Gas, la valeur combinée des différentes activités s'est accrue au point de représenter plus du double de la valeur de l'entreprise intégrée.²⁵

Encadré 1 : Justifications de l'intégration -Avantages en termes d'efficacité économique de l'intégration verticale

Le présent encadré met en lumière certains des avantages de l'intégration verticale en termes d'efficacité économique. Les économistes mettent l'accent sur trois types d'incitations à l'intégration verticale : premièrement, pour réduire les coûts de transaction à l'occasion d'un investissement lié à l'établissement d'une relation entre deux firmes, deuxièmement, pour améliorer l'information et partant, l'efficacité des contrats d'incitation à une égalité des conditions de concurrence entre les deux entreprises et, troisièmement, pour réduire les distorsions découlant de l'exercice d'un pouvoir de marché à l'un des niveaux ou aux deux.

Un exemple classique de ce type d'investissement est une centrale électrique fonctionnant au charbon située près d'une mine de charbon. Dans un cas semblable, les économistes établissent que les coûts de transaction peuvent se traduire, en pratique, soit par des contrats verticaux à long terme ou par une intégration verticale. Un exemple d'intégration verticale destinée à améliorer les contrats d'incitation est fourni par la situation dans laquelle l'entreprise en aval doit déployer des efforts pour favoriser les produits de l'entreprise située en amont. Dans ce cas, l'intégration verticale supprime la nécessité d'un accord d'incitation entre les deux entreprises.

Le présent encadré s'intéresse plus spécifiquement au dernier cas, c'est-à-dire l'intégration verticale motivée par la volonté de supprimer les distorsions découlant de l'exercice d'un pouvoir de marché, ou plus généralement, à chaque fois que le prix de la composante non concurrentielle est supérieur au coût marginal ; même lorsque l'entreprise est réglementée. Un prix réglementé pourrait se situer au-dessus du coût marginal, par exemple lorsqu'il y a des rendements d'échelle croissants dans le secteur non concurrentiel, les autorités de tutelle ne pouvant directement subventionner le coût fixe de l'entreprise soumise à réglementation, de sorte que le prix réglementé conforme à l'efficacité est égal au coût moyen. Lorsqu'un prix s'écarte de son coût marginal, il y a une distorsion économique qui peut se traduire par une perte en termes de bien-être global.

Lorsque les clients en aval sont des entreprises (au lieu de consommateurs finaux) qui achètent les intrants pour les utiliser dans leur propre processus de production, le fait de fixer un prix supérieur au coût marginal provoque des distorsions qui n'apparaissent pas lorsque l'on vend directement au consommateur final. Premièrement, lorsque le processus de production en aval n'est pas parfaitement concurrentiel, il introduit lui-même une majoration du prix, conduisant à une situation de "double marginalisation" avec un prix final encore plus élevé que s'il était fixé par une entreprise intégrée (et éventuellement plus élevé que le prix de monopole). Deuxièmement, lorsque le processus de production en aval peut opérer une substitution entre les facteurs de production, il sera incité à le faire lorsque le prix d'un intrant est supérieur au coût marginal, même si cette substitution est inefficace. Enfin, lorsque l'entreprise située en aval a besoin de déployer des efforts pour renforcer la qualité ou la demande de produit final, elle sera moins incitée à le faire lorsque ses marges et ses ventes seront moins élevées du fait de la hausse du coût du dit facteur de production.

Une entreprise détenant un pouvoir de marché cherchera à éliminer ces distorsions lorsqu'elle peut s'assurer certains des avantages qui en résultent en termes de bien-être. Un moyen de supprimer les distorsions consiste à utiliser une tarification en deux parties. Si la composante marginale du tarif est égale au coût marginal, la distorsion découlant de l'exercice du pouvoir de marché disparaît. L'entreprise peut alors utiliser la partie fixe du tarif pour en extraire certains des gains en termes de bien-être. Le problème est que cette tarification en deux parties n'est pas toujours possible. Si les clients en aval peuvent se livrer à des échanges entre eux, il sera moins cher d'acheter auprès d'un client existant de l'entreprise en situation monopolistique que de se fournir auprès du monopole. Lorsque le recours à cette tarification en deux parties n'est pas envisageable, l'entreprise établie est forcée d'utiliser de simples prix linéaires, ce qui se traduit inévitablement par un prix marginal supérieur au coût marginal.

.../...

Justifications de l'intégration -Avantages en termes d'efficacité économique de l'intégration verticale (suite)

Même si l'entreprise était forcée de recourir à des prix linéaires, elle pourrait encore réduire ou supprimer les distorsions découlant d'une tarification supérieure au coût marginal si elle était en mesure d'exercer une discrimination entre des catégories de clients en aval de façon à ce que les clients marginaux ne paient pas plus cher que le coût marginal. Là encore, si les clients en aval peuvent échanger le produit entre eux, une stratégie de discrimination par les prix n'est pas possible.

L'intégration verticale, en donnant à l'entreprise une plus grande maîtrise sur la revente, peut aider l'entreprise placée en situation de monopole à réduire la distorsion découlant de l'exercice par elle-même de son pouvoir de marché. En opérant une intégration verticale, l'entreprise peut "vendre" à sa filiale en aval à un prix égal au coût marginal, faisant en sorte que le service de type monopolistique soit utilisé de façon efficace dans ses applications en aval. Une intégration verticale partielle peut également aider à opérer une discrimination par les prix. En réalisant une intégration avec les entreprises en aval caractérisées par une élasticité de la demande, le monopole peut "vendre" le service monopolistique à un prix élevé aux entreprises en aval confrontées à une inélasticité de la demande. L'intégration peut également améliorer les informations dont l'entreprise dispose au sujet des élasticités de la demande en lui donnant un accès direct au consommateur final.

Conclusion

Une entreprise intégrée est fortement incitée à exercer une discrimination à l'encontre de ses concurrents en aval. Adopter une réglementation jouant sur les comportements pour y remédier est une tâche très difficile et il est peu vraisemblable qu'elle se révèle absolument efficace. L'expérience montre que le niveau et la qualité de la concurrence peuvent être plus élevés avec une stratégie de séparation verticale ou de séparation de l'exploitation. Les coûts et avantages à mettre en balance comportent les effets sur la concurrence, les effets sur la qualité et les coûts de la réglementation, les coûts de transition des modifications structurelles et les avantages économiques et publics qui résultent de l'intégration verticale, fondée sur les caractéristiques économiques du secteur dans le pays considéré. Le directeur de la Commission fédérale de la concurrence (FTC) a résumé en ces termes ce dilemme :

"Une approche comportementale présente plusieurs inconvénients. Premièrement, elle ne supprime pas l'incitation et la possibilité d'adopter un comportement visant à exclure les concurrents. Des règles peuvent tenter de limiter cette possibilité mais il est rare que l'on ne puisse pas les contourner. Deuxièmement, il peut être difficile de déceler des violations de ces règles. Ainsi, la discrimination en termes d'accès pourrait prendre la forme d'une légère réduction de la qualité des services, dont l'incidence est difficile à identifier ou à évaluer. Troisièmement, des règles comportementales peuvent imposer un suivi de la conformité sur le long terme, ce qui peut représenter un processus coûteux. Une approche structurelle réduit au minimum le coût d'un suivi de la conformité aux règles. Par exemple, dans le cas d'une obligation de démantèlement par cession d'actifs, qui présente généralement un caractère à court terme parce que la principale fonction de la surveillance consiste ici à s'assurer que cette cession a lieu conformément aux exigences posées...Toutefois, on doit également reconnaître qu'une approche purement structurelle de certains problèmes imposant une séparation complète des activités, peut se révéler coûteuse ou difficile à mettre en œuvre et peut impliquer le sacrifice des efficacités liées à l'intégration".²⁶

Étant donné les avantages que présente la séparation en termes d'amélioration de la concurrence et de la qualité de la réglementation, on peut a priori poser une hypothèse favorable à cette approche. Selon la Commission fédérale de la concurrence :

"Notre expérience dans l'application de la législation antitrust et du suivi de la déréglementation et de la restructuration dans les entreprises réglementées milite fortement en faveur d'une séparation de l'exploitation ou d'une cession d'actifs" .²⁷

Cette hypothèse réduit au minimum le risque d'une restriction de la concurrence contraire à l'efficacité dans l'activité concurrentielle et renforce l'incitation, pour les avocats de l'intégration, à produire des preuves des avantages d'une telle approche en termes d'efficacité économique.

D'un autre côté, la délégation française note que la CE (dans la Directive 96/92/CE sur l'électricité et la Directive 93/30/CE sur le gaz et dans d'autres documents) n'a pas réclamé une séparation structurelle mais plutôt une réglementation de l'accès allant de pair avec une séparation comptable. Selon les autorités françaises, "la séparation comptable, combinée avec la "Muraille de Chine" érigée autour de l'activité en monopole figurant au sein de l'entreprise verticalement intégrée assure de bonnes garanties".

3. EXPÉRIENCE DE DIFFÉRENTES APPROCHES DE LA SÉPARATION DANS DIVERS SECTEURS

Dans quels secteurs une stratégie de séparation verticale a-t-elle été adoptée en pratique ? Quelles formes de séparation verticale ont-elles été retenues ? Quelle a été l'incidence de la séparation sur le comportement anticoncurrentiel et le développement de la concurrence ? Ces questions sont examinées dans la présente section.

Introduction

La section ci-dessous effectue une comparaison des approches retenues par un certain nombre de pays et de secteurs en matière de séparation. Dans certains cas, il est difficile d'affecter l'approche choisie par un pays à une catégorie donnée. La séparation de la propriété n'est pas toujours très tranchée.- une entreprise peut détenir une proportion variable du capital d'une autre entreprise. Même lorsque l'intégration est autorisée, des contraintes réglementaires ou matérielles pesant sur la composante concurrentielle de l'entreprise intégrée peuvent limiter sa capacité de se livrer au jeu de la concurrence. En outre, il est fréquent qu'un pays ne suive pas une stratégie de façon cohérente. Même si certaines activités concurrentielles sont séparées, d'autres ne le seront pas.

Dans l'idéal, dans une étude sur les effets de la séparation, les choix effectués par un pays s'agissant de la séparation seraient généralement liés à la situation sur le marché, comme le niveau de la concurrence. Cependant, de telles comparaisons se heurtent à plusieurs obstacles. Même lorsqu'il est possible de classer les pays en fonction de deux approches différentes, les comparaisons d'un pays à l'autre et les évaluations des approches retenues pour la séparation sont compliquées par les facteurs suivants :

- (a) *La forme de séparation appropriée dépend de facteurs spécifiques au pays et au contexte.*

Une entreprise qui constitue à l'évidence un monopole naturel dans un pays donné peut être en mesure de supporter un certain degré de concurrence dans un autre cas. Les différences de degré de séparation peuvent donc traduire des divergences légitimes de stratégies et non la marge disponible pour de nouvelles réformes réglementaires. A titre d'exemple, dans les pays où existe un degré élevé de concurrence entre les gazoducs, une séparation entre activités de production et de transport du gaz peut ne pas s'avérer nécessaire. De même, les villes où il

existe un degré élevé de concurrence entre aéroports peuvent s'abstenir d'opérer une séparation entre gestion des lignes aériennes et propriété de l'aéroport.

- (b) *Les dispositions réglementaires relatives à la séparation peuvent ne pas traduire correctement la réalité économique.*

L'absence de règles régissant la séparation n'implique pas nécessairement que l'intégration est permise. Il se peut que des dispositions juridiques en matière de séparation ne soient pas nécessaires si, par exemple, des contrôles prévus dans la loi sur la concurrence empêchent l'intégration. Même si l'intégration est autorisée, elle ne se traduit pas nécessairement par un comportement anticoncurrentiel si, par exemple, la capacité de l'entreprise intégrée à étendre ses opérations dans le secteur concurrentiel est entravée. D'un autre côté, il est possible que l'on ne fasse pas activement appliquer des dispositions juridiques relatives à la séparation, lorsqu'elles existent. Ou bien, des contrats à long terme entre entreprises peuvent aligner les intérêts des entreprises considérées de la même façon qu'une détention commune, même si la propriété desdites entreprises reste techniquement distincte.

- (c) *Des mesures réglementaires peuvent représenter un substitut partiel à une absence de séparation, mais la mesure objective des efforts et de l'expertise requis à cette occasion est pratiquement impossible.*

Dans une certaine mesure, un pays peut compenser l'absence de séparation par des interventions réglementaires plus importantes, plus fréquentes et plus vastes. Les différences en termes de résultat obtenu peuvent simplement traduire des divergences d'efforts réglementaires difficilement observables.

- (d) *Les entreprises détenues par l'État continuent souvent de jouer un rôle clé dans nombre des secteurs considérés ici, mais leurs objectifs et incidence en termes de concurrence est souvent difficile à déterminer.*

La présence d'entreprises détenues par l'État peut conduire soit à un renforcement de la concurrence (par ex, si elles sont moins enclines à restreindre l'accès à la composante non concurrentielle) ou à une réduction de la concurrence (par ex. si les entreprises détenues par l'État sont soumises à des contraintes budgétaires peu strictes dont elles peuvent tirer parti contre leurs concurrents). Si l'État est le propriétaire de deux entreprises liés par une relation verticale (comme la production et le transport de gaz), utilisera-t-il sa position pour faire agir ces entreprises de manière coordonnée? Ou bien, gèrera-t-il ces entreprises comme si elles étaient totalement indépendantes ?

- (e) *Parce que le champ d'action géographique d'un monopole est souvent beaucoup plus réduit que le territoire d'un pays, un pays ne constitue dès lors pas toujours l'unité de comparaison appropriée*

Dans nombre d'États fédéraux, des systèmes très divers peuvent coexister, certains imposant une séparation verticale alors que d'autres autorisent l'intégration. L'unité de comparaison appropriée dans ce cas n'est alors pas le pays, mais l'État, la région ou la ville. D'un autre côté, des modifications intervenant à l'intérieur d'un même pays fournissent une opportunité unique d'expérimenter sur le terrain les incidences de la séparation. Le secteur du transport ferroviaire en Australie et au Royaume-Uni ainsi que le secteur de l'électricité aux États-Unis présentent tous une grande variété de structures.

(f) *Tous ces secteurs sont dans une situation non fixée*

Dans certains cas, la séparation est intervenue trop récemment pour que l'on puisse mesurer son incidence. Dans d'autres cas, il se peut que des décisions prises par les autorités ne se soient pas encore traduites dans les dispositions législatives ou réglementaires.

Pour ces raisons, nous ne tenterons pas de trouver des corrélations systématiques entre le niveau de concurrence et l'approche retenue en matière de séparation. Au lieu de cela, nous chercherons à identifier, pour chaque secteur, les composantes non concurrentielles et celles qui sont potentiellement concurrentielles, la gamme d'approches envisageables pour favoriser la concurrence et nous comparerons les choix effectués par chaque pays avec cette palette d'approches possibles. Le cas échéant, nous mentionnerons l'expérience de pays ayant adopté des approches différentes en matière de séparation ainsi que les expériences en matière de défense du niveau existant de concurrence.

Incidemment, on notera que nous nous intéressons essentiellement ici à une stratégie de séparation visant à promouvoir la concurrence dans l'activité concurrentielle, que ce soit en aval ou en amont. Il existe d'autres formes de séparation qui sont entièrement valables et qui ont d'autres objectifs. En particulier, la séparation d'un monopole naturel en diverses composantes régionales peut améliorer la qualité de la réglementation en permettant une forme de concurrence de référence. Les entreprises réglementées sont souvent empêchées de s'engager dans des activités concurrentielles non liées afin d'empêcher l'entreprise de dissimuler ses coûts aux autorités de tutelle et/ou d'introduire une distorsion dans le jeu de la concurrence dans l'activité concurrentielle. Ces autres motifs militant en faveur d'une séparation ne seront pas abordés plus avant ici.

Aéroports, ports, routes

On peut citer plusieurs secteurs réglementés dans lesquels le rôle de la séparation verticale n'est pratiquement pas remis en cause.

Dans chacun de ces secteurs, les principales structures de monopole naturel apparaissent dans le domaine de la fourniture d'infrastructures. Même si certains aéroports peuvent se trouver en concurrence avec d'autres aéroports, et certaines voies de transport routier avec d'autres (la concurrence pouvant également s'exercer entre ces deux types d'infrastructures de transport), il est tout aussi évident que les aéroports, ports et routes considérés isolément peuvent détenir un pouvoir de marché considérable. Or, l'intégration entre aéroports et compagnies aériennes, entre ports et compagnies maritimes et entre routes et utilisateurs du réseau routier est une situation assez rare.

Si l'on s'attache plus précisément au cas des aéroports, le champ de la concurrence dans les services d'aéroport dépend, dans une certaine mesure, du niveau de concurrence rencontré par l'aéroport lui-même et de son mode d'organisation. Lorsqu'il existe effectivement une concurrence entre différents aéroports, il ne serait pas inconcevable d'autoriser une intégration entre aéroports et compagnies aériennes.

Même lorsque les pistes sont gérées comme une seule entité, dans certains aéroports, il existe une marge de concurrence entre terminaux, chacun d'entre eux étant gérés par une compagnie aérienne ou groupes de compagnies aériennes différentes. Ce cas de figure est plus fréquent aux États-Unis qu'en Europe. Enfin, lorsque les terminaux sont gérés comme une seule entité, il peut encore y avoir une marge pour l'exercice de la concurrence pour les différents services proposés dans les terminaux, comme les services d'assistance en escale ou la restauration.

La séparation structurelle pour promouvoir la concurrence dans ces services concurrentiels implique dès lors généralement une ou davantage des formes de séparation suivantes :

- (a) la séparation de la gestion des compagnies aériennes et de la fourniture de services d'aéroport (comme l'attribution de créneaux horaires pour le décollage et l'atterrissage) ;
- (b) la séparation des terminaux des autres services d'aéroport, chaque terminal étant géré par une compagnie aérienne (ou un groupe de compagnies aériennes) différente; ou
- (c) la séparation de la gestion des services d'assistance en escale des autres aspects des services proposés à un terminal.

Séparation des aéroports et des compagnies aériennes

Avec le récent mouvement de libéralisation des transports aériens, pratiquement chaque pays de l'OCDE autorise désormais une concurrence dans les services de transport aérien (bien que la concurrence au niveau international soit toujours souvent limitée par des accords bilatéraux). La séparation verticale entre la gestion des aéronefs et les services d'infrastructures est un cas de figure très répandu. Dans pratiquement tous les cas, l'exploitation des services de transport aérien est séparée de la fourniture de services d'infrastructures d'aéroport. En Australie, par exemple, les aéroports ne peuvent détenir plus de 5 pour cent du capital d'une compagnie aérienne.

Étant donné que, dans les aéroports ou les créneaux horaires sont contrôlés, l'accès à ces créneaux horaires est essentiel à la fourniture de services de transport, le responsable de la gestion desdits créneaux horaires est en mesure de contrôler l'accès à l'aéroport. Cela soulève la question de la séparation entre le rôle du responsable des créneaux horaires et la (les) compagnie(s) aérienne(s) bénéficiant d'une position établie sur un aéroport donné. Au sein de l'Union européenne, le Règlement n°95/93 du Conseil pose certaines règles relatives à la séparation du rôle de responsable de coordination des créneaux horaires et de compagnie aérienne en place. En vertu de ce règlement, le coordinateur des créneaux horaires doit mener à bien ses missions en adoptant une position neutre, non discriminatoire et dans la transparence. Les États membres doivent veiller à ce que ce responsable de coordination agisse "de façon indépendante".²⁸

Les tableaux A-1 et A-2 présentent la situation des instances chargées de la coordination des créneaux de décollage et d'atterrissage dans plusieurs pays européens. Presque tous les pays européens dans lesquels il existe un aéroport avec services entièrement coordonnés ont choisi une forme de détention conjointe pour le responsable de coordination des créneaux horaires- celui-ci est généralement détenu par un groupe de compagnies aériennes (France, Pays-Bas et Royaume-Uni) ou un groupe de compagnies aériennes et l'État (Suède et Norvège). C'est seulement en Allemagne que le secteur ne participe pas au financement du responsable de coordination des créneaux horaires. Dans tous les cas, les compagnies aériennes propriétaires (dans le cas d'une détention conjointe) sont uniquement des compagnies nationales –ce qui soulève le problème de l'accès des compagnies aériennes étrangères aux aéroports nationaux. En Finlande et en Grèce, l'entité assurant la coordination des créneaux horaires est détenue par la compagnie aérienne en place et le personnel est composé de ses agents. Les pays européens ne disposant pas d'aéroports totalement coordonnés n'ont, en règle générale, pas opté pour une séparation entre contrôle des créneaux horaires et l'entreprise établie (Tableau A2).

Il existe des dangers réels à autoriser une intégration entre la compagnie aérienne en place et l'instance de coordination des créneaux horaires. En Italie, avant 1996, le rôle de coordination des créneaux horaires était confié à Alitalia. Celle-ci avait profité de sa position pour restreindre la concurrence. Une intervention des autorités italiennes en charge de la concurrence s'est révélée nécessaire pour confier cette mission à un responsable de coordination plus neutre. L'instance italienne chargée de la concurrence écrivait en 1997 :

"Jusqu'à une date récente, le Ministère des transports avait confié à la compagnie aérienne nationale (Alitalia) la responsabilité des activités d'attribution des créneaux de décollage et d'atterrissage. Alitalia avait désigné comme responsable de coordination un de ses employés. Lors de l'attribution de créneaux horaires, celui-ci a semblé respecter d'abord les droits historiques stricts (c'est-à-dire les demandes présentées par les détenteurs de créneaux horaires lors de la saison précédente), examinant ensuite les autres demandes en traitant de la même façon les droits historiques révisés (échange de créneaux horaires entre compagnies titulaires) et les demandes de nouveaux créneaux horaires sur la base du premier arrivé-premier servi, la priorité étant donnée aux vols réguliers par rapport aux charters. La surveillance des créneaux horaires était très limitée, en partie en raison des carences de la collecte de données et des systèmes informatiques et aucune instance conjointe n'avait été établie pour l'attribution des créneaux horaires.

En 1996, une décision de la commission antitrust a jugé que la compagnie aérienne nationale abusait de sa position dominante en matière d'attribution des créneaux horaires pour opérer une discrimination à l'encontre de concurrents potentiels. En partie en raison de l'intervention de cette instance, Alitalia a renoncé à son mandat de responsable de coordination des créneaux horaires. Le Ministère envisage actuellement la création d'une instance indépendante qui serait chargée de l'attribution de créneaux horaires dans tous les aéroports où existe une coordination totale des services."²⁹

Séparation des services de terminal et des services d'assistance en escale

Dans les aéroports qui ne cherchent pas à favoriser la concurrence entre terminaux, la concurrence dans le domaine des services d'assistance en escale exige une certaine forme de séparation entre lesdits services et les services de terminal. En 1995, John Temple Lang de la Direction de la concurrence à la commission européenne a plaidé en faveur d'une séparation totale entre les services d'assistance en escale et les autres services d'aéroport :

"Afin d'éviter des conflits d'intérêts, les grands aéroports doivent autoriser l'exploitation par deux entreprises de services d'assistance en escale, qui soient *indépendantes tant par rapport à l'aéroport lui-même que par rapport à la compagnie aérienne nationale*. Ces deux entreprises peuvent se trouver soit sur l'ensemble de l'aéroport, soit à l'un des terminaux, au choix de l'aéroport. L'aéroport serait chargé de les désigner après des consultations avec les compagnies aériennes et une procédure d'appel d'offres publique. L'aéroport ou la compagnie aérienne pourrait bien sûr décider de créer des entreprises-rejets pour traiter les services d'assistance en escale existants. L'aéroport serait également libre d'autoriser autant d'autofourniture de services qu'il le souhaite".³⁰

Toutefois, la Commission n'a pas décidé d'imposer une séparation totale des services d'assistance en escale et des services de terminal. La Directive 96/67/CE se contente, en effet, de stipuler que les aéroports doivent (hormis certaines exceptions) avoir au moins deux opérateurs de services d'assistance en escale, dont au moins un ne dépende pas de l'aéroport, une séparation comptable stricte devant être respectée entre la fourniture de services d'assistance en escale et les autres services.

Une étude réalisée par L'Association des compagnies européennes de navigation aérienne a établi que le coût des services d'assistance en escale représentait une part importante des coûts totaux d'un aéroport et que les aéroports connaissant une moindre concurrence dans ce secteur supportent des charges plus élevées. Cette étude a calculé les coûts de rotation des aéronefs pour 36 aéroports, essentiellement en Europe. Même si cette étude n'a pas pu prendre entièrement en compte l'ensemble des facteurs influençant les coûts d'un aéroport, les résultats sont significatifs. Un classement des

aéroports en fonction de l'importance de leurs charges fait apparaître que les neufs les plus coûteux disposent tous d'un monopole pour l'exploitation des passerelles. Les quatorze autres suivant ce premier groupe en ordre décroissant autorisaient tous une concurrence dans ce secteur.³¹

Le tableau A-3 résume la situation en matière de séparation structurelle des services d'aéroport dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

Électricité

Dans le secteur de l'électricité, il est généralement reconnu que les compartiments concurrentiels sont la production d'électricité, la fonction désignée sous l'un des vocables suivants : "fourniture à la clientèle finale", "commercialisation" ou "fourniture", qui recouvre une fonction d'intermédiaire entre les consommateurs finaux et les compagnies produisant de l'électricité, les entreprises assurant le transport et la distribution du courant, et le négoce sur le marché de l'électricité.

D'un autre côté, le secteur de la distribution, notamment à la clientèle particulière, permet des économies de densité importantes. Il existe des économies d'échelle dans le domaine du transport de l'électricité, mais (comme pour le gaz), il se peut qu'il y ait une certaine marge pour l'exercice de la concurrence, en fonction de l'importance de la demande et de la localisation géographique des producteurs et des consommateurs.

La séparation structurelle pour promouvoir la concurrence dans les services concurrentiels du secteur de l'électricité implique donc que l'on combine sous une forme ou sous une autre les approches suivantes :

- (a) Séparation de la production des services de transport/distribution (approche impliquant éventuellement une forme de détention conjointe ou une séparation de l'exploitation) ;
- (b) Séparation des services au consommateur final/ activités de commercialisation/ fourniture des activités de transport/distribution (approche pouvant également impliquer une forme de détention conjointe ou de séparation de l'exploitation)
- (c) Séparation de la distribution du transport.

A la suite de l'introduction récente de réformes dans le secteur de l'électricité, presque tous les pays de l'OCDE autorisent une forme quelconque de concurrence. Cela recouvre généralement le fait d'autoriser un groupe de consommateurs à passer directement contrat avec les producteurs pour la fourniture d'électricité qui transite par le réseau de transport et de distribution moyennant un tarif fixe. La taille du groupe de consommateurs qui peut choisir son fournisseur s'accroît typiquement au fil du temps. Certains pays encouragent explicitement la concurrence dans les activités "services au consommateur final" ou "fourniture d'électricité".

Séparation de la production par rapport aux activités de transport/distribution

La Commission européenne stipule que le transport doit, dans une certaine mesure, être séparé des autres activités. En vertu de la Directive 96/92/CE, à moins que le système de transport ne soit déjà indépendant des activités de production et de distribution, l'opérateur du système doit être indépendant, au moins en ce qui concerne sa structure de gestion, vis-à-vis d'autres activités n'ayant pas trait au système de transport. Si la société est intégrée verticalement, les États membres doivent veiller à ce que les dirigeants du système de transport ne transmettent pas d'informations confidentielles aux autres secteurs de la société (il leur faut donc créer une séparation absolument imperméable). Enfin, dans la comptabilité interne, les entreprises intégrées d'électricité doivent tenir

une comptabilité séparée pour leurs activités de production, transport et distribution. Elles doivent également établir des comptes pour leurs activités n'ayant pas trait à l'électricité comme si celles-ci étaient exercées par des entités distinctes.

Nombre de pays sont allés plus loin que les dispositions contenues dans la directive de la Commission, en imposant une séparation de l'exploitation (Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Espagne, Finlande, Angleterre et Pays de Galles, certains États australiens et récemment le Brésil)

Un récent document de travail de l'OCDE contient une étude empirique réalisant une comparaison entre plusieurs pays des réformes de la réglementation du secteur de l'électricité, notamment un examen de l'incidence de la séparation des activités de production et de transport sur les tarifs pratiqués, l'efficacité et la qualité du service. Comme exposé à l'encadré 2, cette étude parvient à la conclusion que les pays ayant réalisé une séparation totale entre production et transport d'électricité présentent, en moyenne, une efficacité et une qualité supérieures, tout en connaissant des prix industriels moins élevés (qui bénéficient davantage de la concurrence) par rapport aux prix résidentiels.

Encadré 2. Electricité : Incidence de la séparation structurelle sur les prix, l'efficacité et la qualité

Dans un récent document de travail³² de l'OCDE, Faye Steiner a effectué une estimation de l'incidence de la libéralisation et de la privatisation sur les performances du compartiment production du secteur de l'électricité. Des indicateurs réglementaires ont été élaborés pour un panel de 19 pays de l'OCDE sur une période de 10 ans afin d'examiner l'incidence des réformes de la réglementation sur l'efficacité, les prix et la qualité, et pour évaluer l'efficacité relative des différentes stratégies en matière de réformes. La présence de données comportant à la fois des éléments de comparaison entre pays et des séries temporelles permet d'identifier de façon distincte les incidences spécifiques à tel ou tel pays et les incidences d'ordre réglementaire.

Steiner a établi que les prix industriels sont moins élevés que les prix résidentiels dans les pays qui ont introduit une séparation plus marquée entre production et transport, qui ont mis en œuvre des systèmes relatifs à l'accès de tierces parties et qui ont mis en place un marché de gros au comptant.

Afin d'évaluer l'incidence de la réglementation sur l'efficacité, Steiner a recours au taux d'utilisation en tant que mesure approximative de l'efficacité. Il parvient à la conclusion que la séparation des activités production et transport, ainsi que le développement de la propriété privée des entreprises électriques, se traduisent par une hausse du taux d'utilisation (d'autres incidences potentielles, comme l'accès de tierces parties, n'ont pas d'incidence significative).

Pour établir une mesure approximative de la qualité, on mesure l'écart entre la marge de réserve effective et la marge de réserve optimale "étant donné que c'est là l'aspect de la production le plus étroitement lié à la qualité de l'offre". Steiner établit qu'en vertu de cette mesure, la séparation de la production et du transport n'améliore pas la qualité. Le fait que l'accès soit ouvert à des parties tierces n'a pas d'incidence statistique significative.

Plusieurs pays ont déclaré que les autorités responsables de la concurrence ont préconisé pour le secteur de l'électricité une forme de séparation plus stricte que celle qui a finalement été adoptée. Les autorités irlandaises ont critiqué les propositions relatives au maintien de la propriété des infrastructures de transport d'EBS comme étant de nature à nuire au développement de la concurrence.³³ L'Office tchèque pour la protection de la concurrence économique a souligné que la propriété du grand réseau de transport doit être distincte de la production d'électricité.³⁴ Les autorités hongroises de la concurrence ont exprimé très clairement leur opinion sur la séparation dans le secteur de l'électricité :

"Dans le cadre de ses activités visant à promouvoir la concurrence, l'Office de la concurrence préconise depuis plusieurs années la séparation des activités concurrentielles et

non concurrentielles. A cet égard, il a publié en 1999 un livret contenant les principes de sa stratégie en matière de concurrence. S'agissant du secteur de l'énergie électrique, l'Office considère comme extrêmement importants le système de contrôle et la séparation du réseau haute tension des autres activités. Dans une perspective à plus long terme, il considère préférable la séparation de la distribution régionale/locale par rapport aux autres activités. En règle générale, il préfère une séparation totale (séparation de la propriété) et le fait que des formes transitoires moins strictes soient parfois acceptées ou soutenues est généralement le résultat de compromis ou de considérations tactiques. Cela s'explique par le fait que l'Office estime que c'est là la solution la plus satisfaisante et la plus claire et, en outre, les parties concernées n'ont pas fait valoir, lors de sessions de coordination, des avantages en termes d'efficacité découlant d'une intégration partielle ou totale qui iraient à l'encontre de cette solution."³⁵

Dans certains cas, le degré existant de séparation a été considéré insuffisant. En Finlande, un groupe de travail examinant la séparation des activités dans le secteur de l'électricité a établi que la séparation comptable était insuffisante et a recommandé une séparation structurelle beaucoup plus nette :

"Selon le rapport de juin 2000 du groupe de travail mis en place par le ministère du Commerce et de l'Industrie pour étudier la séparation des activités dans le secteur de l'électricité et son évolution, la situation actuelle en matière de séparation comptable des activités présente un certain nombre de carences et le degré de transparence est insuffisant. Selon ce rapport, les problèmes relevés en matière de séparation découlent de l'ambiguïté des dispositions relatives à la séparation des activités dans ce secteur et la répartition des coûts et bénéfices des différentes activités. Dans la législation ne figure aucune disposition détaillée sur la façon dont les entreprises doivent organiser cette séparation des activités. Aucune formule ou modèle contraignant n'a été défini pour la séparation des comptes. En outre, l'affectation des coûts communs aux diverses activités a donné lieu à quelques problèmes, de même que la division du solde, car les dispositions actuelles ne fournissent pas d'instruction précise sur les montants de fonds propres ressortissant à telle ou telle activité. La carence des dispositions relatives à la séparation des activités dans le secteur de l'électricité pose problème, en particulier pour la mise en œuvre de la surveillance de l'interdiction des subventions croisées figurant dans la Loi sur le marché de l'électricité et la tarification raisonnable des opérations.

Le groupe de travail a proposé que les dispositions actuelles relatives à la séparation des activités en termes comptables soient rendues plus strictes et que la séparation devienne plus transparente, en particulier en ce qui concerne la répartition des coûts communs. Le groupe de travail a également proposé que les opérations de réseau soient incorporées ou différenciées au sein d'une entreprise distincte détenue par l'État, une coopérative ou une fédération de municipalités de façon à ce que le détenteur de la licence de réseau ne puisse pas commercialiser l'électricité dans la même société ou produire de l'énergie, à certaines exceptions près".³⁶

Aux États-Unis, les instances de tutelle du secteur de l'électricité se sont initialement contentées d'imposer une forme de séparation fonctionnelle de la production et du transport. Les autorités responsables de la concurrence dans ce pays ont vivement recommandé des formes de séparation beaucoup plus strictes. Finalement, devant la multiplication des éléments attestant l'échec de l'approche de séparation fonctionnelle, les autorités de tutelle du secteur ont imposé une séparation plus marquée, comme exposé à l'encadré 3.

Une détention conjointe ou groupée des infrastructures est relativement rare dans le secteur de l'électricité, mais pas entièrement inconnue. La National Grid Company en Angleterre et au Pays de Galles était, à l'origine, détenue par les 12 compagnies de distribution régionales.

Séparation des activités de services au consommateur final/ commercialisation/ fourniture par rapport aux activités de transport/distribution

Rares sont les pays à opérer une séparation explicite entre les activités de services au consommateur final, de commercialisation et de fourniture. La Nouvelle-Zélande constitue une exception à cet égard. Cet exemple met également en lumière les limites d'une séparation comptable pour favoriser la concurrence. Dans le cadre de la réforme du marché de l'électricité, la Nouvelle-Zélande a séparé l'activité production du grand réseau de transport et a placé chacune de ces activités dans des sociétés distinctes. Pour des raisons historiques, la distribution était depuis longtemps séparée du transport. L'accès aux activités de production d'électricité et de fourniture au consommateur final était autorisé. Les sociétés de distribution ont rapidement pris pied sur le marché de la production d'électricité avec des structures de production "intégrées" et ont commercialisé l'énergie électrique au travers de leurs propres sociétés de fourniture au consommateur final. Les sociétés de distribution opérant dans le secteur concurrentiel de la production et de la fourniture au consommateur final ont donc dû présenter des comptes distincts pour leurs activités concurrentielles et leurs activités non concurrentielles.

En dépit du caractère très détaillé des exigences relatives à la présentation des comptes, ce système ne s'est pas révélé suffisant pour empêcher des comportements anticoncurrentiels. Le 7 avril 1998, les autorités néo-zélandaises ont décidé d'imposer une séparation beaucoup plus stricte. Elles ont donné le choix aux sociétés de distribution entre placer leurs opérations de distribution au sein d'un trust (forme de séparation de la propriété et du contrôle) ou se défaire de leurs activités de production et de fourniture au consommateur final (d'ici au 31 décembre 2003). Plus spécifiquement, les autorités ont demandé que :

- aucune personne impliquée dans l'activité de distribution d'électricité ne détienne plus de 10 pour cent d'une entreprise opérant dans le secteur de la fourniture au consommateur final ou la production d'électricité sur aucun segment du marché et vice-versa;
- deux personnes (ou plus) ayant une entreprise de distribution d'électricité ne détiennent plus de 20 pour cent au total d'une entreprise opérant dans la fourniture au consommateur final ou la production d'électricité sur aucun segment du marché et vice-versa ;
- des règles analogues interdisent à l'avenir à une personne impliquée dans la distribution d'électricité d'exercer une influence matérielle sur une personne intervenant dans la fourniture au consommateur final ou la production et vice-versa, que ce soit par l'intermédiaire d'un contrat, d'un accord ou autre arrangement.

En pratique, les compagnies de distribution se sont mises en conformité avec les exigences en termes de séparation beaucoup plus rapidement que prévu. Au 1^{er} avril 1999, toutes les sociétés de distribution s'étaient désengagées de leurs filiales de production et de fourniture au consommateur final.

La situation caractérisée par une séparation dans le secteur de l'électricité dans les pays de l'OCDE est résumée au tableau A-4.

Encadré 3 : Séparation structurelle dans le secteur de l'électricité aux États-Unis

La réglementation du secteur de l'électricité aux États-Unis relève à la fois du niveau fédéral et du niveau de chaque État. La principale instance de tutelle est la Commission fédérale de réglementation de l'énergie ("FERC"). Avant la vague de réforme intervenues au cours de la dernière décennie, ce secteur était essentiellement constitué de centaines d'entreprises privées organisées selon un schéma de séparation verticale ou entreprises de service d'utilité publique détenues par des investisseurs ("IOU"s), auxquelles venaient s'ajouter un certain nombre de sociétés de service d'intérêt général détenues par l'État (dont certaines de dimensions très importantes) et les municipalités.

Les compagnies d'électricité verticalement intégrées, quasi-omniprésentes, se voient de plus en plus imposer la séparation verticale, sous une forme ou sous une autre, de la production, du transport et de la distribution.³⁷ Dans son Ordonnance 888, adoptée en 1996, la FERC prescrit la séparation fonctionnelle, toute personne pouvant, en cas de comportement abusif, déposer une plainte auprès de la FERC, qui est chargée de la surveillance des marchés³⁸. Les autorités de la concurrence avaient préconisé la séparation de l'exploitation en plus de la séparation fonctionnelle et fait observer qu'il était avantageux de séparer complètement la propriété et le contrôle³⁹. La FTC a fait valoir que la séparation fonctionnelle ne supprimerait ni l'avantage, ni la possibilité qu'auraient les entreprises d'électricité d'exercer une discrimination à l'égard des concurrents, et qu'il serait très difficile d'assurer une surveillance par voie réglementaire afin de détecter, par exemple, une réduction peu perceptible de la qualité du service pour les concurrents, notamment des retards, et d'appliquer en temps voulu des mesures correctrices.

Plus récemment, la FERC a proposé d'imposer soit une séparation de l'exploitation, soit une cession d'actifs de l'activité production par rapport à l'activité transport. Au vu de l'expérience observée depuis 1995, la FERC a tenté de conclure que "le maintien d'une discrimination dans la fourniture de services de transport par des entreprises d'intérêt général verticalement intégrées peut ... empêcher l'instauration de marchés de l'électricité parfaitement concurrentiels"⁴⁰. Dans ses commentaires récents des propositions de la FERC, la FTC observe :

"Plusieurs années d'expérience dans ce secteur confirment la préoccupation selon laquelle la discrimination persiste en matière de services de transport. Ce comportement est le fait d'entreprises d'intérêt général qui continuent de détenir à la fois les composantes production et transport.⁴¹ Les plaintes déposées au titre de traitement discriminatoire favorisant les actifs de production des entreprises propriétaires des services de transport (et les actions entreprises par la FERC pour y remédier) sont très répandues.⁴² Ces plaintes allèguent de formes subtiles de discrimination, y compris notamment, des biais dans les évaluations des capacités disponibles pour servir les opérations commerciales indépendantes. Dès lors, nous sommes d'accord avec la FERC pour dire que les règles de comportement n'ont pas fourni les avantages en termes de concurrence que cette instance cherchait à engendrer en introduisant la concurrence sur les marchés de gros de l'électricité."⁴³

"La Notice présente un panorama des efforts de la FERC pour accroître la concurrence sur les marchés de gros de l'électricité. D'importantes étapes à cet égard recouvrent les tentatives initiales d'imposer une ouverture de l'accès aux services de transport en tant que condition à la fusion d'entreprises de service public verticalement intégrées dans le domaine de l'électricité ; les Ordonnances n° 888 et 889 de la FERC sur l'ouverture de l'accès, qui tentaient d'assurer un accès ouvert aux services de transport de l'ensemble des

.../...

Séparation structurelle dans le secteur de l'électricité aux États-Unis (suite)

entreprises de service public soumises à la tutelle de la FERC ; les Ordonnances sur les opérateurs indépendants (ISO) en matière de séparation de l'exploitation entre transport et production ; l'examen des différentes propositions de Transco ; et la présente notice envisageant une dissociation de l'exploitation ou une cession d'actifs entre transport et production dans l'ensemble du pays. L'examen exhaustif figurant dans la Notice parvient à la conclusion que les règles comportementales existantes en matière d'ouverture de l'accès et les opérateurs indépendants (ISO) isolés ne constituent pas une base suffisante pour permettre le développement de la concurrence dans le secteur de l'électricité.⁴⁴ Cela corrobore notre propre évaluation des incitations des fournisseurs de services de transport et de production d'électricité et d'événements récents intervenus sur les marchés émergents de l'électricité, opinion que nous avons exprimée en 1995 lors de la rédaction des ordonnances 888 et 889. A cette époque, nous indiquions que "la séparation de l'exploitation serait vraisemblablement plus efficace que la séparation fonctionnelle... des problèmes de concurrence sur des marchés de la production caractérisés par une concentration doivent être traités en vertu de l'approche d'ouverture de l'accès... une tarification efficace des transports doit aller de pair avec l'ouverture de l'accès."⁴⁵

"Le point essentiel justifiant une indépendance de l'activité transport par rapport à la production d'électricité est la menace de discrimination verticale en matière d'accès aux services de transport. Une telle discrimination constitue une source sérieuse de préoccupation parce que la technologie dans le domaine des transports continue de faire apparaître des économies de gamme substantielles qui excluent souvent une concurrence effective pour la fourniture de services alternatifs entre les sources de production et les lignes à haute tension.⁴⁶ Cette menace de discrimination verticale dans le domaine du transport soulève des risques liés à un investissement tant dans la production d'électricité que dans l'obtention des compétences requises pour le négoce de l'électricité (formation et expérience) afin de pouvoir faire face à la concurrence de capacités de production détenues par les opérateurs de la filière transport. Ce risque dissuade l'entrée des opérateurs spécialisés dans la production et le négoce d'électricité, rendant ainsi moins probable la concurrence dans le domaine de la production d'électricité. Cette réduction de l'offre (moins d'entrées du côté de la production) et le rétrécissement des marchés (moins d'activité de négoce) vont vraisemblablement se traduire pour les utilisateurs par des tarifs plus élevés que cela n'aurait été le cas en l'absence de discrimination potentielle dans les transports.

Les préoccupations relatives à la discrimination verticale en matière d'accès aux services de transport ne se limitent pas aux opérateurs existants dans les activités production et transport, mais s'appliquent également aux nouvelles extensions de services dans ces deux filières. Les opérateurs de transport pourraient exercer une discrimination s'agissant de la fourniture de connexions au réseau de nouveaux producteurs et du choix des projets d'expansion dans l'activité transport. Une discrimination ou un flou quant aux modalités d'obtention de connexions au réseau se traduiront par des risques accrus, en termes de viabilité commerciale et de calendrier de réalisation, pour de nouveaux investissements dans la filière production. Une discrimination dans le choix des projets d'extension des connexions au réseau pourrait perturber ces projets en renforçant l'incertitude quant aux futurs revenus des nouveaux entrants (par exemple, un positionnement discriminatoire d'une nouvelle ligne de transmission peut proportionnellement réduire la demande de courant adressée au nouvel entrant). En éliminant ou en retardant l'entrée de nouveaux producteurs, ou en les détournant sur un site différent, le détenteur des infrastructures de transport peut réduire la pression de la concurrence sur ses propres capacités de production, notamment s'il apparaît que les infrastructures du nouvel opérateur seront vraisemblablement plus efficaces. Du fait de cette discrimination, les consommateurs vont vraisemblablement supporter des tarifs plus élevés parce que des opérateurs plus efficaces⁴⁶ ne peuvent parvenir à entrer sur le marché pour se substituer aux producteurs qui le sont moins.

En outre, nous nous associons à l'opinion exprimée dans la Notice selon laquelle :

"Les intervenants sur le marché ne peuvent faire confiance à des compagnies de transport affiliées... même s'il existe des mesures de protection très élaborées... Selon nous, ils vont vraisemblablement suspecter que les mesures de sauvegarde sont faussées, ce qui pourrait avoir une incidence sur les comportements d'investissement. En particulier, ils peuvent être réticents à effectuer des investissements dans les activités de production ou de négoce d'électricité s'ils sont convaincus que l'opérateur de transport favorisera ses compagnies affiliées".⁴⁷

.../...

Séparation structurelle dans le secteur de l'électricité aux États-Unis (suite)

Nous sommes également d'accord avec l'opinion selon laquelle une réglementation des comportements n'est vraisemblablement pas à même de résoudre le problème en raison des coûts pour faire appliquer ces mesures et de l'incertitude quant à leur efficacité.⁴⁸

Comme nous l'avons exposé dans le Commentaire sur l'ouverture de l'accès, les alternatives à la dissociation fonctionnelle allant de pair avec une réglementation de comportements sont la dissociation de l'exploitation (opérateurs indépendants du système) et la cession d'actifs, qui représente le type de remède structurel le plus net à la discrimination en tranchant les liens qui créent une incitation à opérer une discrimination⁴⁹.

Gaz naturel

Dans le secteur du gaz, comme dans celui de l'électricité, la production et les services au consommateur final sont globalement des activités concurrentielles. En sens inverse, le secteur de la distribution de gaz est caractérisé par d'importantes économies d'échelle et de densité. Même s'il existe également des économies d'échelle dans le transport du gaz, la localisation géographique des producteurs et des consommateurs permet, dans certains pays, un certain degré de concurrence dans ce secteur. Dans certains pays, les installations pour le stockage du gaz ne sont pas suffisantes et l'accès au stockage peut constituer un facteur important pour maintenir une forme de concurrence. En outre, le gaz naturel représente un important intrant dans la production d'électricité. Une entreprise bénéficiant d'une position dominante sur le marché du gaz qui opère une intégration verticale avec une entreprise de production d'électricité peut être en mesure de relever le prix ou de restreindre l'accès au gaz à ses concurrents dans la production d'électricité. Pour résoudre ce problème, certains pays ont posé des restrictions à l'intégration des entreprises de transport/distribution de gaz et de production d'électricité.

La séparation structurelle pour promouvoir la concurrence dans le secteur du gaz comporte, dès lors, généralement un ou plusieurs types de séparation.:

- (a) Séparation de la production de gaz des activités de /distribution/transport;
- (b) Séparation des services au consommateur final des activités de transport/ distribution ;
- (c) Séparation du stockage du gaz des activités de transport/ distribution ;
- (d) Séparation de la distribution du transport ;
- (e) Séparation des activités de transport/distribution de gaz de la production d'électricité.

Comme dans d'autres secteurs, l'introduction relativement récente de réformes dans le secteur du gaz ont grandement accru la marge pour l'exercice de la concurrence. La plupart des pays autorisent au moins certaines catégories de clients à choisir leur source de gaz, celui-ci étant acheminé par un réseau de transport/distribution à un prix réglementé.

Séparation de la production de gaz des activités de transport/distribution

De nombreux pays de l'OCDE ne disposent pas d'importantes ressources en gaz naturel. Dans ces pays, la tradition imposant une détention des actifs par des nationaux, que ce soit dans le secteur du transport ou de la distribution a conduit au fil du temps à une certaine forme de séparation entre la production (dont les actifs sont détenus par des entreprises étrangères) et les structures de

transport et de distribution (détenues par des entreprises nationales). Toutefois, une telle séparation ne reflète pas forcément la marge existant pour l'exercice de la concurrence.

La Directive de la Commission européenne sur le gaz (98/30/CE) stipule que les entreprises du secteur doivent tenir des comptes séparés pour leurs activités de transport, distribution et stockage de gaz naturel, comme cela serait le cas dans l'hypothèse où ces activités seraient réalisées par des entreprises distinctes. La Commission observe que :

"Plusieurs États membres (Autriche, Espagne, Italie, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni) mettent en œuvre ou envisagent une séparation des activités de transport et de commercialisation du gaz des entreprises intégrées allant bien au-delà des dispositions de la Directive sur le gaz. D'autres pays, en revanche (Belgique, Danemark, Allemagne, Finlande et France) semblent envisager de s'en tenir à ces exigences minimum.

L'absence d'une séparation juridique totale entre le transport (y compris l'exploitation du système) et la fourniture est souvent citée comme étant un obstacle potentiel majeur à un accès non discriminatoire au réseau et comme une source d'abus de position dominante. En l'absence d'une séparation totale et de modifications structurelles dans le secteur du gaz, le régime réglementaire devra strictement régir les comportements afin de garantir une non discrimination." ⁵⁰

L'Agence internationale de l'Énergie reconnaît également les limites d'une réglementation des comportements et préconise des formes de séparation plus strictes.

"Une entreprise intégrée occupant une position de monopole dans le secteur du gaz qui détermine...les conditions de transport (pour) ses concurrents...est incitée à empêcher des rivaux potentiels d'utiliser ses infrastructures ou à leur en interdire l'usage. Elle bénéficie en plus d'un accès privilégié à des informations sensibles, qu'elle peut exploiter...La réglementation ne peut résoudre tous ces problèmes. Les problèmes ayant trait à l'information vont vraisemblablement persister. De fausses informations fournies par l'entreprise de service d'utilité publique sont souvent difficiles à vérifier (ou à désigner comme telles) par les autorités réglementaires. Il sera donc très difficile, voire impossible, de garantir un traitement non discriminatoire des concurrents/clients. La séparation des activités de transport et de commercialisation du gaz est donc impérative.

A cet égard, l'existence de comptes *internes* distincts pour chacune des activités, conformément à la Directive 5CE) sur le gaz, ne constitue pas une forme de *séparation* suffisante. Cela ne résout pas le problème de l'accès privilégié à des informations sensibles. Par ailleurs, certaines entreprises peuvent être tentées de présenter deux séries de comptes : l'une "*truquée*" à l'intention des autorités de tutelle et l'autre, véridique, réservée à son propre usage. Une séparation effective suppose au minimum que l'on instaure deux filiales distinctes pour les activités de transport et de commercialisation. Cela ne devrait pas représenter une exigence insurmontable pour les entreprises du secteur du gaz et cette solution serait relativement facile à mettre en œuvre sur le plan politique.

... Du strict point de vue de la politique de la concurrence, ...la séparation doit aller plus loin. La filiale spécialisée dans le transport devrait être strictement séparée et rendue indépendante du processus de prise de décision au niveau de l'entreprise holding, ces décisions pouvant avoir des répercussions sur la commercialisation du gaz. Or, cette stratégie serait très difficile à appliquer. *Dès lors, si une cession d'actifs ou un désengagement des activités transport par rapport à l'ensemble des autres activités du secteur de l'énergie est possible, cela doit constituer l'option à privilégier.* En outre, la politique de la concurrence

peut également exiger une séparation du stockage des activités de soutien par rapport aux activités de transport et de commercialisation du gaz de façon à permettre, par exemple, l'accès au stockage sur une base non discriminatoire....Dans une logique de concurrence, nous recommandons une cession d'actifs/un désengagement du stockage tant par rapport aux activités de transport que par rapport aux activités de commercialisation du gaz."⁵¹

D'autres pays ont regretté la faiblesse de la séparation : En Irlande, "les autorités responsables de la concurrence ont demandé que les opérations de transport et de distribution de BGE soient prises en charge par une filiale entièrement indépendante et contrôlée par l'État. Elles estiment que le fait de tenir des comptes séparés n'est pas suffisant éliminer le risque d'un comportement anti-concurrentiel."

L'expérience de séparation de la production et du transport du gaz au Royaume-Uni est intéressante et présentée à l'encadré.

Encadré 4 : Séparation verticale dans le secteur du gaz naturel : le cas de British Gas⁵²

En 1988, les préoccupations relatives à l'absence de concurrence dans le secteur britannique du gaz ont amené la Commission des monopoles et fusions (MMC) à recommander la publication par British Gas d'informations sur les conditions pratiquées et à réclamer l'instauration d'un cloisonnement étanche des activités entre la partie de BG en charge des négociations d'accès et toutes les autres composantes responsables des achats et de la fourniture du gaz. Trois ans plus tard, en 1991, l'Office pour l'égalité de la concurrence (Office of fair trading) est parvenu à la conclusion que la réglementation des comportements s'était révélée insuffisante à stimuler la concurrence et que des mesures correctrices supplémentaires d'ordre structurel étaient requises. Même s'il a fait valoir qu'une cession complète des actifs constituait la meilleure solution, il s'est déclaré disposé à accepter la création d'une filiale distincte pour le transport et le stockage à titre de compromis.

En 1993, à la suite d'un nouvel examen du secteur du gaz, le MMC est allé plus loin dans ses recommandations. Il a préconisé que l'on impose à BG de se désengager de ses activités de commercialisation (offre) d'ici au 31 janvier 1997. Le MMC a fait valoir que la concurrence ne pourrait être préservée à long terme que si les concurrents bénéficiaient d'un accès non discriminatoire au réseau de transport et aux installations de stockage. Le MMC a noté que "la nature intégrée des opérations de BG...ne pouvait fournir les conditions nécessaires à une concurrence durable". Même si BG a effectivement été contraint de créer des filiales distinctes pour ses activités de transport et de commercialisation, comme convenu avec l'OTC, les problèmes de conflits d'intérêts n'ont pas pu être résolus pour autant. On a constaté des retards dans l'offre de tarifs et les relevés de compteurs et tant la structure et le niveau des tarifs de transport que les exigences opérationnelles posées par BG à ses concurrents ont affecté leur capacité concurrentielle. Selon Ofgas, en l'absence d'une séparation totale, des problèmes pourraient se faire jour concernant l'accès des concurrents au réseau dans l'hypothèse d'une insuffisance des capacités, la tarification des services de transport -qui pourrait désavantager les concurrents- et la répartition des actifs et des coûts -qui pourrait favoriser les activités transport de BG- ainsi que la confidentialité des informations. Étant donné les asymétries de l'information, réglementer ce type de comportement serait coûteux et difficile. Étant donné que la MMC estimait que la concurrence ne serait pas garantie sur une base durable sans séparation verticale que la concurrence était souhaitable du côté de l'offre, elle en a conclu que cette situation était contraire à l'intérêt général et a recommandé une cession des activités de commercialisation de BG.

La MMC a souligné que le coût d'une restructuration verticale, estimé à 130 millions de livres par an pendant dix ans, devait être financé et a suggéré qu'Ofgas répercute "une proportion appropriée des coûts d'une telle restructuration sur les usagers" et qu'Ofgas "prenne en compte ces coûts en établissant les tarifs de transport et de stockage".

.../...

Séparation verticale dans le secteur du gaz naturel : le cas de British Gas (suite)

Selon la MMC, la condition *sine qua non* pour une concurrence effective à l'avenir était la séparation verticale totale. Même si cette solution entraînait des coûts –étant donné qu'il fallait instaurer un équilibre entre offre et demande, toutes les économies de gamme entre commercialisation et transport disparaîtraient, et il faudrait supporter des coûts de transaction- la MCC a fait valoir que ceux-ci ne compensaient pas les avantages attendus de la concurrence. La MCC a cité l'estimation de BG...mais a souligné que ces estimations présentaient un certain degré d'incertitude et étaient vraisemblablement trop élevées et que, dans tous les cas, elles étaient faibles en comparaison avec la taille de l'activité offre de BG...

La MCC a examiné et rejeté d'autres options en matière de séparation. Celle consistant à scinder BG Trading en plusieurs composantes régionales distinctes, mentionnée dans Ofgas (1993), n'a pas été retenue en raison des coûts supplémentaires qu'elle impliquait et parce que le nombre de concurrents ne constituait pas un problème. La suggestion de séparer BG, en suivant l'exemple du secteur de la fourniture d'électricité, pour aboutir à un système de transport national et (éventuellement) régional, avec des entreprises de distribution et d'offre régionales intégrées, a été rejetée en raison de son coût et de la difficulté de garantir un accès non discriminatoire aux réseaux de distribution régionaux. De même, la MCC n'a pas jugé que le système de stockage devait être dissocié du transport parce que les installations de stockage de BG permettent d'assurer la sécurité des approvisionnements et de faire face à des pics de consommation saisonniers. Elle a cependant fait valoir qu'une séparation comptable des activités de stockage pourrait être souhaitable étant donné que les entreprises concurrentes pourraient souhaiter disposer de leurs propres installations...

Une leçon qui se dégage de cette expérience est qu'il est beaucoup plus facile de mettre en œuvre des réformes structurelles pour promouvoir la concurrence avant la privatisation d'un monopole intégré. L'approche très différente adoptée par les autorités britanniques lors de la privatisation du secteur de l'électricité permet de penser qu'il a fallu peu de temps pour reconnaître les erreurs commises dans le cas de BG.

Séparation du stockage et du transport de la distribution

Différents pays ont choisi des approches très différentes s'agissant du stockage du gaz. "Au Royaume-Uni, par exemple, la capacité d'accès au stockage est vendue dans le cadre de procédures d'appels d'offres régulières alors que le "stockage virtuel", c'est-à-dire d'autres instruments et installations flexibles sont disponibles sur le marché au comptant. En Italie, l'accès au stockage est réglementé. La plupart des autres États membres prévoient également une forme d'accès au stockage (même si, dans certains cas, comme en Allemagne et au Danemark, cet accès est limité aux cas où les capacités de stockage sont disponibles mais aussi potentiellement aux cas où l'accès est "techniquement nécessaire à l'efficacité de l'accès au système"). En France, l'accès au stockage est soumis aux dispositions juridiques en matière de concurrence et à certaines priorités (les besoins en capacités de stockage des PSO/entreprises non éligibles et les besoins de stockage pour l'exploitation du système)."⁵³

Le tableau A-5 résume les formes de séparation dans le secteur du gaz choisies par les pays de l'OCDE.

Services ferroviaires

Dans la plupart des pays, la fourniture de services ferroviaires est une activité potentiellement concurrentielle alors que la fourniture des voies, systèmes de signalisation et infrastructures associées est essentiellement non concurrentielle. Toutefois, dans certains pays, il existe une marge d'exercice de la concurrence pour les voies, plusieurs lignes pouvant desservir la même destination, spécialement en ce qui concerne les longues distances. En outre, le transport ferroviaire se trouve confronté à la concurrence active d'autres modes de transport.

La séparation structurelle visant à promouvoir la concurrence au sein du transport ferroviaire implique donc généralement un ou plusieurs types de séparation :

- (a) Séparation en réseaux régionaux intégrés ; et
- (b) Séparation de l'exploitation des trains et de la fourniture des infrastructures ferroviaires.

Séparation en réseaux régionaux

La séparation d'un réseau ferroviaire en plusieurs composantes régionales présente deux avantages. Premièrement, les réseaux régionaux sont en concurrence les uns avec les autres sur les lignes qui peuvent être desservies par deux réseaux ou davantage. Deuxièmement, étant donné que chacun des réseaux tire avantage de pouvoir exploiter des liaisons vers des destinations relevant d'un autre réseau, chacun dispose d'un pouvoir qui contrebalance celui des autres lors des négociations sur l'accès ou l'octroi de droits d'exploitation.

Quelques pays ont choisi de créer des réseaux ferroviaires régionaux. Les meilleurs exemples à cet égard sont le secteur du rail au Mexique et aux États-Unis. L'expérience du Mexique est intéressante en ce sens, qu'outre plusieurs entreprises ferroviaires régionales opérant sur la base des lignes, le principal terminal de Mexico se trouve placé sous détention conjointe. Chacun des trois principaux exploitants desservant Mexico détient 25 pour cent du terminal, les 25 pour cent restants étant la propriété de l'État.

L'évaluation par la CEMT de la situation aux États-Unis met en lumière les forces et faiblesses d'une telle approche :

"Le système en matière de transport ferroviaire en Amérique du nord prévoit effectivement l'attribution de droits de desservir certains itinéraires (droits d'accès) aux concurrents, souvent sur la base de la réciprocité et généralement sous forme d'accords mutuels. Lorsque les négociations échouent, les autorités de tutelle peuvent intervenir pour fixer les modalités et les tarifs d'accès. Ces droits d'accès peuvent également constituer une condition à l'agrément de fusions en tant que moyen de contrôler le maintien de la concurrence. Ce système semble avoir bien fonctionné en termes de préservation de la concurrence aux États-Unis et au Canada même si divers désaccords ont révélé qu'il existait pour le propriétaire des voies ferrées des moyens plus ou moins subtils de créer des obstacles à l'entrée alors qu'il existe, en théorie, un accès ouvert."⁵⁴

Un cas notable intervenu aux États-Unis fait clairement apparaître deux choses : la séparation peut avoir une incidence importante sur la concurrence (en mettant en lumière la perte, en termes de concurrence, d'une processus de réintégration lorsque celui-ci a été autorisé par les autorités) ; les approches comportementales sont beaucoup moins efficaces pour promouvoir la concurrence dans ce secteur. Le Département de la Justice des États-Unis note que ces incidences :

"... apparaissent le plus clairement dans le cas de la fusion, en 1996, entre Union Pacific et Southern Pacific, qui impliquait la combinaison de deux ou trois importants réseaux ferroviaires dans l'Ouest des États-Unis. Le Département de la Justice est parvenu à la conclusion que cette opération se traduirait par une sensible réduction de la concurrence sur nombre de marchés où le nombre de transporteurs serait ramené de trois à deux ou de deux à un et que les mesures correctrices proposées par lesdits transporteurs (octroi de droits d'accès aux infrastructures pour la troisième compagnie ferroviaire de l'Ouest du pays) n'étaient pas réalisables et que, de toute façon, ne sauraient suffire à résoudre le problème. Il a également établi que les bénéfices en termes d'efficacité supposés découler de l'opération

ne compensaient pas les dommages en termes de concurrence. Il a donc recommandé que l'instance responsable, le Surface Transportation Board ("STB"), refuse d'autoriser cette fusion. Celui-ci n'a pas accepté cette recommandation, mettant l'accent sur les avantages que les transporteurs faisaient miroiter. Il a également estimé que l'octroi de droits d'accès suffirait à remplacer la concurrence directe si le nombre de transporteurs tombait de deux à un et qu'une réduction du nombre de concurrents de trois à un ne constituait pas un sujet de préoccupation. A la suite de la mise en œuvre de la fusion, on a constaté d'importantes perturbations dans les services de transport ferroviaire dans l'Ouest des États-Unis, ce qui s'est traduit par des milliards de dollars de pertes pour les entreprises utilisant ce mode de transport. En outre, de nombreuses plaintes ont fait valoir que les droits d'accès s'étaient révélés incapables de compenser la perte de concurrence résultant de cette fusion."⁵⁵

L'examen par l'OCDE des réformes de la réglementation aux États-Unis établit un lien très clair entre la médiocrité des résultats obtenus et l'optimisme excessif quant aux points forts de l'approche comportementale par rapport à une approche structurelle pour promouvoir la concurrence :

"L'une des raisons pour lesquelles le STB a approuvé la fusion était, à l'évidence, sa conviction que ses propres interventions réglementaires suffiraient à remédier aux problèmes de pouvoir de marché susceptibles d'en résulter. Or, à ce jour, il semble que le STB espère que le problème se résoudra de lui-même. Il a appelé les compagnies ferroviaires et les entreprises de transport à dialoguer à propos des problèmes apparus dans les services de transport ferroviaire, à discuter d'éventuelles normes pour un partage des voies et des installations, et à nommer des experts chargés de recommander des moyens d'identifier les problèmes de pouvoir de marché auxquels le STB devrait remédier. Le STB ne semble donc pas en mesure de résoudre les problèmes qu'il a lui-même contribué à créer en approuvant une fusion qui a engendré un important pouvoir de marché".⁵⁶

Séparation de la propriété des voies ferrées de l'exploitation des trains

Nombre de pays ont entrepris de séparer exploitation et infrastructures ferroviaires, ne serait-ce que sous la forme d'une séparation comptable. La CEMT fait observer que cette seule mesure sera insuffisante pour recueillir l'ensemble des avantages découlant de la concurrence dans le secteur ferroviaire :

"Nombre de pays ont séparé les infrastructures et la gestion des activités, du moins à des fins comptables. C'est là une condition nécessaire, mais non suffisante, pour permettre l'accès des nouveaux opérateurs du secteur aux infrastructures ferroviaires, au sens de la Directive 95/18/CE, et cette mesure pose les jalons pour l'introduction de la concurrence dans ce secteur sur une base non discriminatoire. En ce qui concerne la réglementation existante, une simple séparation comptable, solution retenue par plusieurs pays, ne peut constituer qu'une réponse minimum. Plusieurs pays ont opté pour une séparation plus complète et ont entrepris une refonte de l'organisation interne de leurs entreprises nationales de chemin de fer. La séparation institutionnelle n'est pas encore très répandue, même s'il y a déjà quelques rares exemples, et un certain nombre de pays, notamment en Europe centrale et orientale, ont dévoilé des programmes visant à créer des entités juridiquement indépendantes pour les infrastructures et l'exploitation.

La libéralisation en cours dans le secteur ferroviaire se traduira par une séparation encore plus marquée que ce n'est le cas à présent entre infrastructures et exploitation. Cette mesure est une condition préalable à un accès élargi aux infrastructures et à leur utilisation croisée, qui pourrait, à son tour, servir de fondement à une poursuite du développement et à une utilisation plus efficace du réseau ferroviaire en Europe".⁵⁷

Le tableau 3 résume les approches en matière de structures et d'accès de parties tierces dans le secteur ferroviaire au sein de l'OCDE :

Tableau 3: Propriété, séparation des infrastructures et accès aux voies ferrées dans quelques pays

Propriété et séparation des infrastructures	Accès ouvert	Accès ouvert limité ⁵⁸	Accès non ouvert
Entreprises privées séparées	Grande-Bretagne Victoria (Australie) ⁵⁹	-	Japon ⁶⁰
Entités séparées relevant du secteur public	Suède Roumanie Nouvelles Galles du Sud et réseau inter états (Australie)	-	France
Filiales d'une société holding commune relevant du secteur public	Allemagne Pays-Bas Pologne	-	-
Entreprise verticalement intégrée relevant du secteur public	Italie République tchèque Queensland (Australie)	-	-
Entreprise privée verticalement intégrée	Australie du sud	EU Canada Australie occidentale ⁶¹	Nouvelle-Zélande

Source : ECMT (2000), Tableau 1, page 12.

Une séparation totale de la propriété des infrastructures ferroviaires par rapport à l'exploitation des trains a été opérée en Australie (au niveau fédéral), au Royaume-Uni et en Suède (et au Danemark, même si la concurrence s'agissant des trains n'a pas encore été introduite) et interviendra aux Pays-Bas en 2001. L'Irlande envisage également une telle séparation. Beaucoup de pays ont essentiellement recours à une séparation comptable ou à une séparation des structures d'entreprise (Autriche, Belgique, République tchèque, France, Allemagne, Italie, Pologne, Portugal, Espagne, Suisse, Turquie).

L'évaluation effectuée par l'Australie figure à l'encadré 5.

Encadré 5 : Séparation verticale dans le secteur du rail : l'expérience de l'Australie

Le gouvernement fédéral a opéré une séparation verticale de la propriété, de la comptabilité et de l'exploitation du secteur du transport ferroviaire inter états en Australie, en mettant en place un fournisseur distinct pour les infrastructures des voies, l'Australian Rail Track Corporation, pour la propriété et la gestion d'éléments clés du réseau inter états. Une entité distincte, la National Rail Corporation, assure les services de transport de marchandises inter états et intra états. Cependant, la majorité du secteur du rail en Australie est régi par les gouvernements des États et non par les autorités fédérales. Le degré de la séparation diffère selon les États. L'Etat de Nouvelles Galles du sud a séparé la propriété des voies, la maintenance, le transport de marchandises et de voyageurs. L'Australie occidentale, le Queensland et la Tasmanie n'ont pas séparé leurs activités relatives aux infrastructures et à l'exploitation des voies.

.../...

Séparation verticale dans le secteur du rail : l'expérience de l'Australie (suite)

En Nouvelles Galles du sud, où l'on a opéré une séparation structurelle des activités ferroviaires, la Commission n'a pas eu à connaître trop de plaintes relatives à des comportements anti-concurrentiels de l'exploitant. En revanche, au Queensland, qui maintient une intégration des activités (avec cependant une séparation comptable), des plaintes ont été déposées à l'encontre de la société chargée de l'exploitation. La Commission examine ces plaintes sur la base des dispositions contenues dans la juridiction australienne en matière d'abus de position dominante. On reproche à l'exploitant d'accorder un accès aux voies à son propre opérateur situé en aval à un prix inférieur à celui appliqué aux tiers. En Australie occidentale, on n'a pas relevé d'importantes plaintes à l'encontre de l'entreprise fournissant des services de transport ferroviaire de façon totalement intégrée au sein d'une entité non constituée en société.

Dans le secteur du transport ferroviaire inter états, les modalités d'accès en vertu du Trade Practices Act et la séparation ont eu une incidence significative sur le niveau et la qualité de la concurrence. Avant l'introduction des dispositions relatives à l'accès dans cette loi, il existait un exploitant unique, National Rail, pour le réseau ferré inter états. Il en existe désormais cinq fournissant des services de transport de marchandises et un pour le transport de voyageurs. Les dispositions en matière d'accès, de constitution en société et d'accès ont donc amélioré le niveau de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire inter états. Les professionnels estiment que les tarifs du transport de marchandises dans le corridor inter états Melbourne-Perth ont baissé de 25 pour cent depuis la séparation et l'introduction de dispositions sur l'accès dans le Trade Practices Act. De même, depuis la séparation verticale du réseau de nouvelles Galles du sud, les tarifs du transport de marchandises auraient chuté de 20 pour cent. Selon l'Australian Rail Track Corporation, la qualité du service fourni par les exploitants du rail pour le transport de marchandises inter états a gagné en efficacité et en fiabilité.

Les coûts de la transition ont été élevés pour le secteur. Une séparation verticale des activités de transport ferroviaire inter états a impliqué la création par les autorités fédérales de l'Australian Rail Track Corporation, qui s'est vu confier la propriété et la gestion de l'accès aux voies ferrées inter états. Dès lors, cette séparation a impliqué des coûts de mise en place d'un opérateur distinct pour les services de transport. Les coûts liés à l'introduction de la réglementation de l'accès sont également à prendre en considération pour la période transitoire.

Le Royaume-Uni a séparé les infrastructures et la gestion et a également séparé l'exploitation entre des opérateurs régionaux. Cependant, pour des raisons largement indépendantes, le résultat a été moins favorable que prévu.

"Lors des premiers stades de la privatisation au Royaume-Uni, on a placé l'accent sur l'introduction de la concurrence dans toutes les composantes du secteur du rail, à l'exception de la gestion des infrastructures. Le transport des passagers a été réparti entre 25 sociétés, le capital étant distribué entre trois sociétés et les activités de transport de marchandises démembrées entre trois opérateurs, le transport de containers, du charbon, de l'énergie et des déchets nucléaires, des colis étant également confié à des entités distinctes. Lors de la vente de ces entreprises, les 3 en charge du transport de marchandises n'ont pu être cédées qu'ensemble à un acheteur unique qui a depuis lors acquis l'ensemble des autres services de transport de marchandises, à l'exception du transport des déchets nucléaires et des containers. En ce qui concerne le trafic passagers, les autorités ont dû introduire une disposition sur la "restriction de la concurrence" afin de susciter suffisamment d'offres pour éviter la concurrence jusqu'en 2000, à l'exception de quelques lignes aux frontières concédées en franchise. On peut en conclure que la fragmentation est allée trop loin et le marché ne peut supporter qu'un nombre limité de compagnies ferroviaires en situation de concurrence."⁶²

La nature et le degré de séparation dans le secteur du rail dans plusieurs pays de l'OCDE sont présentés au tableau A-6.

Télécommunications

Dans le secteur des télécommunications, la capacité d'un opérateur établi à limiter la concurrence en restreignant les interconnexions est liée à la présence d'économies d'échelle dans la fourniture de réseaux locaux et au fait que la plupart des consommateurs sont seulement connectés à quelques réseaux de télécommunications et que les consommateurs préfèrent fortement être en mesure de communiquer avec tous les autres. Il s'ensuit que tout réseau de télécommunications qui est connecté à la vaste majorité des consommateurs sera en position de restreindre la croissance des concurrents en leur déniaient l'interconnexion. Le pouvoir d'un réseau de télécommunications établi de contrôler les conditions d'interconnexion dépend à la fois de la taille de son propre réseau par rapport à celui de son concurrent et de la probabilité pour le réseau établi de conquérir les clients de son concurrent si celui-ci n'a pas réussi à s'interconnecter.

La séparation verticale visant à promouvoir la concurrence dans l'industrie des télécommunications suppose donc généralement un ou plusieurs types d'approches

- (a) La séparation des exploitants de réseaux en plusieurs entités de taille plus réduite, chacune d'entre elles étant connectée à un groupe de consommateurs (comme l'éclatement d'une compagnie établie en plusieurs compagnies régionales, chacune d'entre elles fournissant des services locaux à un groupe de consommateurs);
- (b) La séparation des composantes non concurrentielles des exploitants de réseaux (en particulier le "dernier kilomètre" de la connexion au consommateur) des composantes concurrentielles (comme les services de longue distance) ;
- (c) La séparation des exploitants de réseaux sur la base de la technologie employée pour se connecter avec les consommateurs (comme la séparation des compagnies de télécommunications locales basées sur le fil de cuivre des compagnies utilisant les réseaux de télévision câblée ou celles utilisant les technologies cellulaires).

Pratiquement tous les pays de l'OCDE autorisent la concurrence entre les acteurs dans les secteurs concurrentiels de l'industrie des télécommunications, sur la base d'une forme quelconque de régime d'accès des tierces-parties qui régule les conditions d'interconnexion. Le tableau A-7 résume l'étendue de la concurrence sur chacun des principaux marchés des télécommunications

Les formes de séparation existant dans les secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion ont été étudiées dans le document de l'OCDE sur les participations croisées et la convergence⁶³. Plusieurs des tableaux contenus dans ce document sont reproduits ici. Le tableau A-9 présente un panorama des formes variées d'exigences en termes de séparation qui sont communément imposées dans les secteurs des télécommunications et de radiodiffusion. Ainsi que le montre clairement ce tableau, des exigences de séparation de toutes sortes sont très fréquentes dans l'industrie des télécommunications.

Séparation entre plusieurs exploitants régionaux et séparation des compagnies de communications à longue distance des entreprises locales

La séparation d'une compagnie établie en exploitants régionaux est une technique pour promouvoir la concurrence entre des réseaux verticalement intégrés. Les pays à avoir choisi de séparer leur compagnie de télécommunications établie en exploitants régionaux sont relativement rares. L'exemple le plus significatif naturellement est celui des États-Unis. En 1984, les États-Unis ont divisé leur compagnie établie entre plusieurs monopoles régionaux (fournissant les services locaux et intra-régionaux) et une compagnie inter-régionale pour les communications de longue distance (à

l'époque, les services de téléphone mobile n'avaient pas encore été développés)⁶⁴. Le régime des télécommunications actuellement en vigueur aux États-Unis est un des plus concurrentiels au monde.

Le régime américain fournit également un des rares exemples d'expérimentation, nous autorisant à comparer les comportements des entreprises séparées et intégrées sur le même marché. Bien que les compagnies régionales de télécommunications "Bell" n'aient pas été autorisées à entrer dans les services à longue distance, parallèlement une compagnie privée, GTE qui fournissait des services de télécommunications en concurrence avec les compagnies portant le label "Bell" dans de nombreuses régions, a été autorisée à demeurer verticalement intégrée, en opérant à la fois sur les services locaux et à longue distance. A la suite de la loi de 1996 sur les télécommunications, les entreprises à longue distance ont été autorisées à entrer sur les services locaux en concurrence avec les entreprises régionales "Bell". Une étude comparant les comportements des compagnies "Bell" et de GTE a montré que les négociations pour l'accès au réseau avec la compagnie intégrée GTE prenaient plus de temps et étaient moins souvent couronnées de succès. L'attitude de GTE dans les négociations a été systématiquement plus agressive que celle des "Bell" et, en dépit de la réglementation des droits d'accès, l'accès était systématiquement plus réduit dans les régions desservies par GTE. Ces résultats sont présentés de façon plus détaillée dans l'encadré 6.

**Encadré 6 : La séparation verticale dans le secteur des télécommunications :
comparaison entre la stratégie de GTE et de Bell**

Aux États-Unis, la décision prise en 1983 en vertu de la législation antitrust de séparer verticalement AT&T ne s'est pas appliquée à son concurrent de dimensions plus réduites dans les services de téléphonie locale, GTE. Dès lors, à la différence des "Baby Bell", GTE fournit des services de téléphonie tant locaux que longue distance. Une récente étude de Mini⁶⁵ compare les négociations menées par AT&T pour accéder aux marchés locaux desservis par GTE et la compagnie Bell locale dans les 22 États dans lesquels ces deux sociétés proposent leurs services. Les résultats de cette étude révèlent une claire différence de comportement des entreprises Bell et GTE vis à vis des négociations d'accès. Cette différence provient sans doute d'une différence dans les incitations. Deux explications possibles sont discutées ci-dessous. Pour Mini, les différences clé sont

Premièrement, les premiers résultats mis en évidence par Mini permettent de penser que les accords d'accès sont plus susceptibles d'être obtenus et plus rapides à obtenir dans une situation de séparation verticale. En mars 1999, AT&T n'était pas parvenu à des accords d'interconnexion avec GTE dans 10 des 22 États. Dans les douze États où un accord avait effectivement signé tant avec GTE qu'avec les compagnies locales Bell, dans onze cas, il avait d'abord été obtenu avec Bell contre une seule fois avec GTE. En outre, le délai moyen constaté pour l'obtention d'un accord avait été de 70 pour cent plus long avec GTE –457 jours avec Bell au lieu de 781 avec GTE.

Deuxièmement, la société en place adopte systématiquement une attitude plus agressive lors de négociations dans l'hypothèse d'une séparation verticale. Mini compare les prix réclamés par l'entreprise établie pour revendre les services locaux. Il ressort de cette étude que lorsqu'il y a arbitrage, GTE propose un prix plus élevé pour les services résidentiels dans 215 des 18 États et un prix plus élevé pour les services aux entreprises dans 13 des 18 États. En moyenne, GTE offre un rabais de USD 1,20 sur le prix du service aux consommateurs pour les services résidentiels, alors que Bells propose, en moyenne, USD 1.98 de rabais. Cela représente huit pour cent de la facture mensuelle pour GTE et 13 pour cent pour Bells.

Enfin, en dépit d'une réglementation de l'accès, l'entrée est systématiquement plus faible dans les régions desservies par l'opérateur en place. Dans les États pour lesquels on dispose de données pour Bell et GTE, Bell faisait état d'un nombre plus élevé de lignes cédées dans 12 cas sur 15 pour les lignes résidentielles et dans 14 cas sur 14 pour les lignes commerciales. La proportion de lignes résidentielles revendues était, en moyenne, trois fois plus élevée pour Bells (0.53 pour cent contre 0.15 pour cent pour GTE). La proportion moyenne de revente de lignes commerciales par Bell (1.32 pour cent) était 18 fois plus élevée que celle de GTE.

.../...

La séparation verticale dans le secteur des télécommunications : comparaison entre la stratégie de GTE et de Bell (suite)

Il existe deux raisons possibles pour expliquer la résistance apparente plus grande de GTE aux nouvelles entrées locales. La première résulte de la loi sur les télécommunications de 1996, elle-même. Cette loi offre, comme une carotte, la possibilité d'entrer dans des services à longue distance pour encourager les compagnies régionales Bell à ouvrir leurs marchés locaux à la concurrence. Il est possible que les résultats ci-dessus reflètent le fait que cette possibilité offre une forte incitation aux entreprises Bell de permettre de nouvelles entrées dans des services locaux. Une autre possibilité est qu'en raison d'une concurrence imparfaite dans le service à longue distance, il subsiste des rentes à gagner sur ce marché. Si la perte d'un consommateur local se traduit aussi par la perte d'opérations à longue distance de ce consommateur (comme cela paraît probable) la compagnie intégrée GTE aura alors une incitation plus grande à résister à de nouvelles entrées que les entreprises séparées Bell. Ces résultats sont en ligne également avec l'idée que la séparation verticale favorise les entrées nouvelles sur les services de télécommunication locaux.

Le Brésil a, lui aussi, séparé sa compagnie de télécommunications en plusieurs compagnies régionales et une compagnie pour les communications longue distance. Au Brésil comme aux États-Unis, il existe des plans prévoyant d'autoriser la réintégration entre ces compagnies locales et les compagnies de télécommunications longue distance.

Si l'on considère l'Union européenne comme une entité unique, les compagnies établies traditionnelles de télécommunications restent chacune dominantes sur leur propre marché géographique, de façon similaire aux compagnies régionales "Bell" aux États-Unis. Dans ce contexte, la promotion de la séparation entre ces opérateurs régionaux consiste d'abord à empêcher toute réintégration. En pratique, la Commission européenne est intervenue en vue d'empêcher une intégration entre les exploitants régionaux établis de télécommunications au sein de l'Union européenne. L'exemple le plus manifeste a été le projet de fusion entre Telia et Telenor. Telia est la compagnie établie dominante en Suède tandis que Telenor détient une position dominante en Norvège. La Commission a conduit une enquête approfondie sur cette fusion et imposé des engagements d'une vaste portée, portant notamment sur l'ouverture d'accès aux réseaux locaux de téléphone ainsi que le désengagement de Telia et de Telenor de leurs activités de télévision par câble et des autres activités qui se chevauchaient. La proposition de fusion a dès lors été retirée. Les commentaires faits par la Commission mettent en lumière sa préoccupation quant au maintien d'une concurrence horizontale entre ces deux entités :

"Dans les services de télécommunications et la télédistribution, l'analyse des problèmes de concurrence doit aller au-delà des cas de chevauchements directs, et il convient d'analyser la signification, le cas échéant, des effets de réseau et de verrouillage des marchés....L'entité issue de la fusion serait devenue, à un degré plus élevé que Telia ou Telenor considérée isolément, une partie contractante nécessaire pour ses concurrentes. Cela lui aurait permis de restreindre l'accès à ses concurrents, limitant ainsi le choix offert aux consommateurs. Dans toute future notification d'opérations impliquant des compagnies établies, la Commission étudiera de façon très approfondie les conditions d'accès aux télécommunications locales et aux réseaux de télévision par câble et elle peut exiger un désengagement des réseaux de télévision par câble et / ou de ceux de boucles locales de télécommunication"⁶⁶.

D'autres pays ont envisagé une séparation. La Norvège note qu'en 1999 le Parlement norvégien a rejeté une proposition de séparation dans une entité distincte des infrastructures de Telenor. En 1992, le contrôleur des télécommunications canadien a également rejeté une proposition d'éclatement de la compagnie canadienne de télécommunications.

Le Japon a également mis en place une forme de séparation de sa compagnie établie de télécommunications en instituant plusieurs compagnies régionales, opérant sous la houlette d'une

compagnie holding unique. Cette séparation a été largement discutée au Japon et également débattue dans le cadre de l'examen de l'OCDE sur la réforme réglementaire au Japon⁶⁷.

Séparation des services locaux et de téléphonie mobile

Depuis que les services de téléphonie mobile sont devenus un important réseau alternatif verticalement intégré, la séparation des services locaux et de téléphonie mobile peut également servir à promouvoir la concurrence entre les réseaux intégrés. Dans la mesure où chaque réseau a un groupe de souscripteurs qui ne sont pas connectés à un autre réseau, chaque réseau aura un pouvoir de balancier qui modérera les exigences d'interconnexion, comme cela est dit dans la rubrique sur la séparation en parties réciproques.

Les pays qui ont choisi d'imposer une séparation entre les services de télécommunications locales et de mobiles sont relativement rares et, quand de telles séparations ont été imposées, elles ont eu tendance à être limitées. Ainsi qu'il apparaît au Tableau A-8, dans 11 pays de l'OCDE la compagnie en place fournit directement des services de téléphonie mobile (c'est-à-dire sans une séparation au sein d'une société distincte). Dans sept autres pays, la compagnie établie fournit des services de mobiles au travers d'une filiale contrôlée à 100 pour cent. Pour les autres pays, les services de téléphonie mobile sont fournis au travers de filiales qui ne sont pas totalement contrôlées (la participation allant de 51 pour cent dans le cas de la filiale de mobiles en République tchèque à 75 pour cent dans le cas de Belgacom Mobile).

L'Espagne indique qu'une entreprise détenant plus de trois pour cent du capital de plus d'un exploitant important en téléphonie fixe ou mobile sera soumise à des restrictions dans l'exercice de ses droits de vote au sein des organes de direction de ces entreprises. En pratique, ceci conduit à imposer une forme de séparation de la propriété et du contrôle pour une entreprise détenant par exemple à la fois des entreprises de téléphone fixe et mobile. Il existe aussi d'autres exemples dans d'autres pays. L'OCDE (1998a) note :

"Au Japon en 1990, dans le but de garantir une juste concurrence avec les nouveaux entrants sur le marché des télécommunications mobiles, les autorités de tutelle ont exigé de NTT qu'elle établisse une séparation juridique pour ses activités de téléphonie mobile. NTT DoCoMo a ainsi été créée en tant que société juridiquement distincte en 1992. De façon similaire, quand des licences de télécommunication mobile furent pour la première fois attribuées au Royaume Uni en 1983, l'autorité de tutelle a exigé de British Telecom (BT) qu'elle opère une séparation juridique de ses activités de téléphonie mobile. Par la suite, BT a également été soumis à une limitation de sa participation dans Cellnet – compagnie de téléphonie mobile constituée en entité séparée- à hauteur de 60 pour cent du capital. En Italie, une directive du gouvernement a également imposé, en 1994, à Telecom Italia d'instituer une séparation juridique et structurelle entre ses activités de communications fixes et mobiles. Conformément à cette directive, une compagnie distincte de téléphonie mobile, Telecom Italia Mobile (TIM) a été créée. D'un autre côté, quelques compagnies établies ont volontairement séparé leurs activités de communication mobile. Le but d'une telle mesure était ou bien d'accroître leur efficacité opérationnelle et de renforcer leur compétitivité sur le marché, ou bien d'entrer dans des alliances stratégiques avec des compagnies étrangères comme dans le cas de Belgacom et OTE⁶⁸."

Séparation des services locaux et des services à larges bandes

Depuis que les infrastructures à larges bandes et de câbles sont devenues une des principales infrastructures alternatives potentielles pour les services de télécommunications, la promotion du développement de réseaux d'infrastructures concurrentiels peut exiger une séparation structurelle entre

les services locaux traditionnels de télécommunications et les services à large bande / câblés. Cette séparation présente à la fois un aspect "horizontal" et "vertical". Elle a un aspect horizontal parce que les exploitants de télévision par câble et les compagnies de télécommunications sont les entrants les plus probables sur chacun de ces deux marchés. La séparation peut donc renforcer la concurrence dans les services locaux dans la zone dans laquelle les entreprises opèrent. Elle présente également un aspect "vertical" parce que le développement de réseaux séparés basés sur une infrastructure de télévision câblée réduit la domination du réseau établi basé sur les fils de cuivre. Une fois que ces réseaux auront acquis un nombre tangible de souscripteurs non connectés à d'autres réseaux, ils auront un degré de pouvoir d'équilibrage qui modérera les exigences d'interconnexion, comme cela est dit plus haut.

L'OCDE a fermement souligné les avantages d'une telle séparation en 1996 :

"L'une des principales 'infrastructures alternatives' identifiée par les nouveaux entrants sur le marché, les exploitants de télécommunications publiques (ETP) et les décideurs pour offrir des services de télécommunication compétitifs sont les réseaux câblés de télévision. Pourtant, à cause des réglementations actuellement en vigueur dans les pays de l'OCDE, les ETP apparaissent deux fois plus susceptibles d'être en mesure de proposer des services de télévision câblée que les câblo-opérateurs ne le sont pour offrir des services de télécommunications publiques. Là où les restrictions à la capacité des nouveaux entrants à fournir une infrastructure pour les services de télécommunications locales ont été levées, soit la concurrence a déjà débuté, soit alors l'infrastructure est en cours de développement pour fournir un accès concurrentiel au niveau local. Conscient de la menace concurrentielle posée par la communication par câble dans certains pays, plusieurs ETP se sont mis à développer leurs propres services dans ce domaine. De 1990 jusqu'en 1995, une part croissante du marché de la télévision câblée a été gagnée par les ETP dans la zone de l'OCDE. Le fait que les ETP détiennent une part de 61 pour cent sur ce marché, en nombre d'abonnées, dans les zones où ils disposent du monopole pour les télécommunications publiques devrait constituer une source majeure de préoccupation, du point de vue de la politique de la concurrence".

Les ETP en situation de monopole sur le marché des télécommunications publiques sont trois fois plus susceptibles de détenir des infrastructures de télévision câblée que ceux opérant sur un marché concurrentiel, et cela pourrait constituer un très important obstacle à l'introduction précoce de la concurrence au niveau local. Cela permet de penser que les responsables politiques dans un certain nombre de pays où existent des monopoles dans le secteur des télécommunications devraient envisager de façon urgente un certain nombre de mesures ou bien la possibilité d'une introduction plus rapide et plus efficace de la concurrence au niveau local pourrait être perdue.. Les mesures positives susceptibles d'être prises pour renforcer les chances d'une mise en œuvre plus précoce de la concurrence dans les communications au niveau local (télécommunications et télévision câblée) recouvrent notamment :

- L'accélération du processus de libéralisation en autorisant les opérateurs de câblo-communication ainsi que les autres fournisseurs d'infrastructures alternatives à offrir des services de téléphonie publique fixe ;
- Pour les pays-membres qui souhaitent privatiser un ETP établi, *la vente de leurs filiales de câblo-opérateurs en tant qu'entités séparées* ;
- *Le fait d'empêcher toute acquisition ultérieure ou fusion de la part des ETP (avec des câblo-opérateurs) sur leur marché domestique* où une telle mesure entraînerait un renforcement de leur position dominante;

- Lorsque cela n'est pas le cas, l'introduction de clauses de sûreté pour garantir que les ETP n'opèrent pas de subventions croisées pour favoriser le développement de réseaux câblés de télévision à partir des services monopolistiques de postes et télécommunications avant l'ouverture à la concurrence⁶⁹.

Seuls quelques pays de l'OCDE imposent une séparation entre les services locaux et ceux à larges bandes. Les États-Unis constituent une exception. Avant 1996, Les compagnies de téléphonie locale ne subissaient aucune opposition pour développer des activités de câblo-opérateurs dans les limites de leur zone de desserte. La Loi sur les Télécommunications de 1996 a fixé des limites à la constitution de filiales communes et à l'acquisition de participations croisées ou d'un pouvoir de contrôle mutuel par une compagnie de téléphonie locale et un câblo-opérateur desservant le même marché. Les compagnies de téléphonie locale et les câblo-opérateurs offrant un service sur la même zone de desserte ne peuvent pas mutuellement acheter ou acquérir directement ou indirectement plus de 10 pour cent de participations ou de tout autre pouvoir de contrôle et ne peuvent entrer dans une filiale commune ou un partenariat en vue de fournir des services de télécommunications ou de programmes vidéo dans cette même zone de desserte.

Aux Pays-Bas, les autorités de tutelle ont exigé de KPN (la société holding de la compagnie de postes et télécommunications en place) qu'elle mette en œuvre une séparation juridique entre ses offres de services conjoints d'infrastructures de télécommunications et de télévision câblée. De plus, il a été exigé de KPN qu'elle réduise sa participation dans la société filiale chargé du réseau de câble aux Pays-Bas à 20 pour cent du capital afin de faire en sorte que son contrôle sur le câblo-opérateur juridiquement séparé se limite à un certain niveau. En conséquence, KPN a décidé de céder toutes ses participations dans le câble en les vendant à France Télécom.

En Allemagne, l'ETP établi et câblo-opérateur dominant, Deutsche Telekom, a placé son réseau de télévision câblée au sein d'une société juridiquement distincte (Kabel Deutschland GMBH) en janvier 1999. Des appels d'offres ont été lancés pour six compagnies régionales de câble en août 1999 et les intérêts majoritaires dans ces compagnies ont été vendus dans le courant de 2000. En Irlande, la compagnie établie Eircom (anciennement Telecom Eirann) a cédé ses 75 pour cent de participations dans le capital du plus important câblo-opérateur du pays, Cablelink durant le premier trimestre 2000. Au Royaume Uni, British Telecom a accepté de se séparer de ses participations dans la télévision câblée et les services à larges bandes dans Westminster et Milton Keynes en mai 1998 afin de répondre aux préoccupations exprimées par la Commission européenne lorsque celle-ci a examiné le projet de filiale commune instituant BiB ("British Interactive Broadcasting Limited"). En août 2000, France Télécom a cédé ses 50 pour cent de participations dans Noos, le service de télévision câblée de Suez-Lyonnaise des Eaux.

En juin 1999, la Commission européenne a adopté une Directive sur les réseaux câblés (1999/64/EC) qui impose une séparation juridique entre les services de télécommunications et le réseau câblé de télévision. Auparavant, la Directive 95/51/EC de la Commission avait posé comme exigence minimale une séparation claire des comptes entre les deux activités afin de garantir la transparence des comptes et d'éviter toutes subventions croisées entre les deux activités (même si une séparation juridique était déjà considérée comme la solution la meilleure à cette époque). Cependant, la Commission a conclu par la suite qu'une séparation des comptes n'était pas suffisante pour stimuler la concurrence entre les infrastructures. Dans le préambule de la Directive sur le câble, la Commission européenne reconnaît les problèmes d'entrave à la concurrence qui se posent du fait de l'intégration des services de câble et de télécommunications, et reconnaît également qu'une séparation des comptes ne peut, à elle seule, résoudre le problème :

"Là où les pays-membres ont accordé un droit spécial ou exclusif à un opérateur de télécommunications pour l'établissement et l'exploitation de réseaux câblés de télévision

dans la zone géographique ou celui-ci détient une position dominante sur le marché des services utilisant une infrastructure de télécommunications, cet opérateur de télécommunications n'aura aucune incitation à moderniser en même temps son réseau de télécommunications publiques à bandes étroites et son réseau câblé de télévision à larges bandes pour bâtir un réseau de communications intégré à larges bandes (réseau tous-services) capable de transmettre des communications vocales, des données, et des images à une largeur de bande élevée. En d'autres termes, un tel organisme se trouve placé dans une situation où il est confronté à un conflit d'intérêts, dans la mesure où toute amélioration substantielle soit de son réseau de télécommunications, soit de celui de télévision câblée risque de conduire à une perte commerciale pour l'autre réseau. Il serait préférable dans ces circonstances de séparer la propriété des deux réseaux dans deux compagnies distinctes puisque la propriété conjointe des réseaux conduit à retarder l'émergence de nouveaux services perfectionnés de communications et entrave de ce fait le progrès technique aux dépens des utilisateursLa condition minimum requise serait que tous les pays-membres garantissent que les opérateurs de télécommunications détenant une position dominante dans la fourniture de réseaux de télécommunications publics et les services publics de téléphonie public et qui ont par ailleurs développé leurs réseaux câblés de télévision dans le cadre de droits spéciaux ou exclusifs, exploitent ces réseaux au travers d'une entité juridique distincte.

De plus, ... en dépit des exigences du droit communautaire en matière de séparation des comptes...dans des situations où de sérieux conflits d'intérêts existent en raison de l'appartenance des types de réseaux à un même propriétaire, une telle séparation des comptes ne crée pas les garde-fous nécessaires contre toutes les formes de pratiques anti-concurrentielles. En outre, la séparation des comptes rendra uniquement les flux financiers plus transparents tandis que l'exigence de créer des entités juridiques séparées conduira à une plus grande transparence des actifs et des coûts et facilitera la surveillance de la rentabilité et la gestion de l'exploitation de réseaux câblés."⁷⁰

La Commission indique qu'elle va examiner selon une approche au cas par cas s'il serait approprié de demander aux Etats-membres de l'UE de prendre des mesures supplémentaires, comme l'ouverture du capital de l'opérateur de réseaux câblés de télévision aux participations de tierces parties, ou l'exigence d'un désengagement complet au sein d'une entité distincte. Certains nouveaux entrants sur le marché de la télévision câblée jugent que les participations croisées des sociétés établies devraient être limitées, en leur autorisant uniquement une participation minoritaire dans le capital d'un opérateur de télévision câblée, et ils considèrent les dispositions du projet de directive comme étant trop peu exigeantes. Dans ce contexte, la possibilité pour la Commission de conduire des enquêtes au cas par cas s'avère cruciale.

Autres formes de séparation

En novembre 2000, British Telecom a annoncé un plan de restructuration par lequel il séparerait volontairement ses opérations de réseau et d'entretien du reste de ses activités- téléphone des particuliers, services Internet, portables, diffusion à large bande. Il est prévu que 25 pour cent du réseau de l'entreprise ("NetCo") soit répertorié séparément et mis en bourse. Le CEO de BT, Sir Peter Bonfield a indiqué clairement en faisant part de ce changement que c'était en partie une réponse à la réglementation : "à mon avis, la création de NetCo (une entreprise entièrement séparée) devrait réduire la justification de certains aspects de la réglementation qui résultent de notre structure actuellement intégrée".⁷¹

Nombre de pays⁷² ont adopté des stratégies destinées à promouvoir le démembrement des boucles locales. Elles présentent un aspect à la fois horizontal et vertical. Le démembrement de la boucle locale peut renforcer la concurrence dans les services de boucle locale à largeur de bande élevée (plus spécialement dans les pays où l'exploitant établi du réseau de télécommunications

exploite également l'infrastructure de télévision câblée et n'est de ce fait que peu incité à accroître la capacité des boucles locales à fil de cuivre pour fournir des services à largeur de bande élevée). Le démembrement de la boucle locale, en créant des réseaux concurrents avec des liens directs avec les clients, réduit également la domination exercée par l'exploitant de télécommunications établi.

Le découplage de boucles locales tel qu'actuellement opéré est une forme de réglementation de l'accès- l'entreprise en place conserve la propriété et la responsabilité de l'entretien des lignes qui sont alors louées à un opérateur concurrent.

Des formes similaires de séparation sont également efficaces sur le marché de l'Internet. La meilleure façon de caractériser ce secteur à l'heure actuelle est de le considérer comme étant un "réseau de réseaux". Aucune compagnie ne détient une position dominante dans la fourniture de l'infrastructure pour Internet. Il existe donc un degré de pouvoir de compensation lors de la conclusion d'accords au sein des fournisseurs d'infrastructures pour Internet. Ces compagnies sont en mesure de signer des accords d'interconnexion l'une avec l'autre sans difficultés particulières ou sans le besoin d'une intervention des autorités de tutelle.

Il subsiste malgré tout la possibilité qu'une compagnie cherche à acquérir une position dominante dans la fourniture de l'infrastructure Internet, rompant de ce fait "l'équilibre des pouvoirs". Cela a constitué une des principales sources de préoccupations dans le projet de fusion entre MCI et Worldcom, qui a été bloqué par les autorités en charge de la concurrence aux États-Unis et dans l'UE. En insistant sur la nécessité d'une séparation structurelle entre ces deux compagnies, les autorités de la concurrence ont souhaité préserver la structure actuelle de séparation en plusieurs parties réciproques.

Un résumé des obligations de séparation dans les télécommunications figure en annexe, au tableau A-10.

Services interactifs et services de radiodiffusion à largeur de bande élevée

Le secteur de la radiodiffusion étant légèrement plus complexe (du moins en principe), il existe une possibilité de voir apparaître des situations de position dominante, tant en amont qu'en aval.

Examinons tout d'abord les cas de position dominante dans le domaine des infrastructures. Dans une certaine mesure, les différents modes de diffusion des programmes vidéo (réseau hertzien, câble et satellite) sont en concurrence. Dans le cas des infrastructures de télévision par câble pour les foyers, des économies de densité peuvent donner naissance à un monopole naturel régional (même pour des zones à densité particulièrement forte et où les volumes sont importants, il peut exister deux réseaux de télévision câblée qui se chevauchent). Si une entreprise de radiodiffusion était en mesure de s'assurer une position dominante sur le marché des infrastructures (soit par la détention d'installations pour le câble, soit par le biais d'une détention conjointe d'installations câblées, hertziennes ou par satellite), elle pourrait alors restreindre la concurrence sur le marché du contenu.

La concurrence sur le marché du contenu pourrait être protégée par les mesures suivantes de séparation :

- (a) Séparation des sociétés de radiodiffusion en plusieurs composantes régionales de taille plus réduite (afin d'empêcher l'apparition d'une situation de position dominante). On pourrait à cet effet poser des limites à la part qu'un mode de radiodiffusion serait autorisé à détenir ainsi que des limites en matière de participations croisées. Ainsi, aux États-Unis, la FCC interdit à un exploitant de services multiples de détenir une part du marché supérieure à 30 pour cent des abonnés sur l'ensemble du pays, que ce soit pour les abonnés au câble ou à la télévision directe par satellite.

- (b) séparation entre les fournisseurs de contenu et les fournisseurs d'infrastructures câblées occupant une position dominante. Ainsi, il paraît clair que les préoccupations relatives à l'incidence sur le marché du contenu ont suscité des interrogations sur la fusion AOL-Time Warner.⁷³

Il est également possible, en théorie, qu'un fournisseur de contenu s'assure une position dominante (par exemple par le biais de droits à long terme pour la diffusion d'événements sportifs majeurs). Dans ce cas, l'intégration entre un fournisseur de contenu et une compagnie de radiodiffusion pourrait restreindre la concurrence entre les différentes formes de radiodiffusion (par exemple, entre le câble et la télévision par satellite). Aux États-Unis, la FCC est habilitée à édicter des règles pour "faire en sorte que les opérateurs du câble affiliés à des fournisseurs de programmes vidéo.. ne restreignent pas de façon excessive la fourniture de programmes d'autres distributeurs vidéo" (47 U.S.C. 533)

Comme il apparaît clairement au vu des tableaux A-11 et A-12, l'exigence de séparation est assez répandue dans le secteur de la radiodiffusion, limitant la possibilité pour toute compagnie d'acquérir une position dominante. Si ces règles sont souvent motivées par des préoccupations d'une portée plus vaste (comme l'objectif consistant à garantir qu'aucun opérateur ne dispose d'une position dominante induite dans le processus de formation de l'opinion), elles ont cependant aussi pour effet de promouvoir la concurrence.

Services postaux

Dans le secteur des services postaux, le monopole naturel, si tant est qu'il existe, apparaît dans la distribution locale régulière du courrier aux particuliers⁷⁴. Les segments restants dudit marché (collecte, tri, transport, courrier express et colis) sont tous potentiellement concurrentiels. En outre, même dans les cas où la distribution du courrier sur une base locale ne constitue pas un monopole naturel, les clients, particuliers et entreprises, préférant n'avoir qu'un nombre limité d'adresses postales (c'est-à-dire n'être reliés qu'à un nombre limité de réseaux ou à un seul réseau), des compagnies concurrentes de services postaux doivent avoir accès aux boîtes postales existantes des clients.

La séparation structurelle visant à promouvoir la concurrence dans le secteur des services postaux suppose donc les types de séparation suivants :

- (a) séparation de l'entreprise en place entre des compagnies régionales chargées de la collecte, du tri, du transport et de la distribution aux destinataires (et échange de courrier entre elles); et/ou
- (b) séparation de l'entreprise établie entre une entreprise de collecte de transport et de tri et une ou plus compagnies locales de distribution acceptant du courrier pour remise aux destinataires locaux.

Au titre de l'approche (b) l'entreprise établie et les compagnies concurrentes devraient mettre en place leur propre centre de collecte et de tri. Des entreprises concurrentes pourraient également mettre en place leur propre réseau local sans dépendre des entreprises établies. Les opérateurs postaux en place sont habituellement requis de fournir leur service de courrier à un tarif unique sur le territoire de leur pays. S'il y avait une séparation entre opérateurs établis et opérateurs régionaux (comme indiqué sous (a)), les opérateurs en place ne pourraient pas appliquer le tarif unique en raison de différences économiques et sociales dans chaque région.

De nombreux pays ont réservé la distribution des lettres aux seules entreprises établies et ce, pour diverses raisons, notamment, et surtout, afin de garantir un service postal universel à un prix fixe, uniforme. En revanche, des services comme le courrier express et les colis (au-delà d'un certain poids) sont généralement ouverts à la concurrence. Ces services ne requièrent pas un accès à ceux de l'opérateur établi.

Même si la plupart des pays de l'OCDE n'autorisent pas la concurrence dans la délivrance locale des lettres (à l'exception de la Suède et de la Nouvelle-Zélande), les entreprises en place ont néanmoins souvent recours à celle-ci pour le tri et le transport du courrier. Une fois le tri et le transport effectués, il est alors pris en charge par l'entreprise en place qui assure la distribution aux destinataires. Presque toutes les entreprises établies de services postaux dans les pays de l'OCDE proposent des remises pour le courrier qui a été pré-trié et transportées sur une partie du trajet jusqu'au destinataire final. On peut considérer qu'il s'agit là d'une forme de "réglementation de l'accès" en vertu de laquelle la concurrence est permise dans les composantes concurrentielles de la collecte, du tri et du transport, avec accès aux services de l'opérateur établi pour la composante non concurrentielle de la délivrance locale du courrier.

En outre, les opérateurs postaux s'accordent régulièrement sur un échange mutuel de courrier au niveau international. A la suite de la décision de la CE d'exempter l'accord Reims II, 16 opérateurs postaux européens doivent s'accorder un accès mutuel aux "tarifs domestiques généralement pratiqués" (comme les tarifs globaux pour le courrier direct, les imprimés et périodiques) dans le pays de distribution. Cela peut être considéré comme une forme de concurrence entre des réseaux réciproques

Même si aucun pays de l'OCDE n'a choisi à ce jour d'opérer une séparation de l'entreprise en place afin de faciliter la concurrence, soit par le biais d'une séparation entre des entreprises régionales verticalement intégrées, soit en séparant la distribution aux destinataires des autres services, solution qui prévaut au niveau international). Si l'on considère l'Union européenne globalement, le secteur des services postaux présente un certain nombre d'entreprises dominantes verticalement intégrées occupant une position dominante au niveau régional. On ne peut pas encore déterminer si la CE souhaite ou non préserver cette séparation en empêchant l'intégration ou l'apparition de deux entreprises établies.

La séparation a constitué une question importante pour les services postaux –mais l'accent a été mis sur la séparation horizontale plutôt que verticale. La plupart des entreprises établies de services postaux se trouvent également en situation de concurrence dans des secteurs potentiellement concurrentiels, comme le courrier express ou la délivrance de colis. A chaque fois qu'une entreprise réglementée opère dans un secteur concurrentiel, on peut craindre que celle-ci ne soit à même de manipuler ses comptes de façon soit à accroître ses bénéfices dans les activités concurrentielles, soit à limiter ou exercer une distorsion de la concurrence dans la composante concurrentielle.

C'est pour cette raison que plusieurs pays imposent des formes diverses de séparation aux entreprises en place dans le secteur des services postaux, en opérant une séparation entre les services de type monopolistiques et les activités concurrentielles. Un exemple à cet égard est la séparation comptable, requise par la Directive CE. Les différentes formes de séparation dans les services postaux sont présentées au tableau A-13. Dans les cas où le courrier (souvent non concurrentiel) et les colis sont transportés et distribués ensemble, la combinaison de ces deux activités peut donner lieu à des économies d'échelle.

4. RÉSUMÉ

Les réformes de la réglementation mises en œuvre depuis deux décennies dans les pays de l'OCDE se sont traduit par des changements fondamentaux dans le champ ouvert à la concurrence

dans les secteurs réglementés. Les secteurs auparavant exploités par des monopoles réglementés verticalement intégrés se sont ouverts à la concurrence sous l'effet conjugué de réformes structurelles et de contrôles exercés par les autorités de tutelle. Dans les secteurs des télécommunications, de l'électricité, du gaz naturel, du transport ferroviaire et, de plus en plus, des services postaux, de nouveaux entrants sont désormais en concurrence dans des pans autrefois fermés au jeu du marché. Les avantages, sous forme d'innovation, de réponse de la clientèle, de productivité et de baisse des prix, sont, dans la plupart des cas, évidents.

Dans certains cas, les activités concurrentielles ne sont pas directement liées aux autres pans du secteur considéré. Dans ce cas, l'introduction de la concurrence dans les secteurs concurrentiels consiste essentiellement à lever les contraintes réglementaires qui l'entravent, mesure souvent complétée par la séparation entre activités réglementées et activités concurrentielles de l'entreprise établie, afin d'empêcher la firme réglementée de faire bénéficier les activités concurrentielles de subventions croisées.

Dans d'autres cas, la composante concurrentielle produit des services complémentaires à ceux du segment réglementé non concurrentiel. Dans ce cas, la structure du secteur est essentielle. En fonction de celle-ci, une entreprise en place peut disposer à la fois d'une incitation et de la capacité de restreindre la concurrence. Dans de tels cas, l'introduction de la concurrence suppose que l'on poursuive des stratégies visant à résoudre le problème de l'incitation ou de la capacité de l'entreprise en place à entraver la concurrence. C'est sur ces stratégies que porte la présente étude. Les conclusions essentielles qui ressortent de ladite étude sont les suivantes :

- (1) *Lorsque l'on cherche à promouvoir la concurrence dans des secteurs caractérisés par des activités concurrentielles et des activités réglementées non concurrentielles, les deux pans étant complémentaires, il existe toute une palette d'outils susceptibles d'être utilisés à cet effet et destinés à agir sur l'incitation et sur la capacité de l'entreprise en place à restreindre la concurrence. Ces instruments ont tous des forces et des faiblesses.*

Ils recouvrent les stratégies dites d'accès réglementé, de séparation verticale de la propriété, de séparation de l'exploitation, de détention conjointe et de séparation en plusieurs parties réciproques. Chacune de ces approches présentent des points forts et des lacunes. L'approche la plus appropriée dépend des circonstances et varie selon le secteur et le pays considéré.

Chacune de ces approches a été mise en pratique dans certains pays et certains secteurs. La séparation de l'exploitation est la plus répandue dans le secteur de l'électricité. La détention conjointe se rencontre surtout dans le cas des aéroports (il est courant que des compagnies aériennes assument à plusieurs la tâche de coordination des créneaux horaires). La séparation verticale de la propriété se rencontre plus souvent dans les secteurs de l'électricité et du gaz que dans les autres. L'accès réglementé est une approche qui existe dans l'ensemble des secteurs et est particulièrement répandue dans les télécommunications et les services postaux. La séparation en parties réciproques est plus rare, mais on la trouve dans les transports ferroviaires et les télécommunications.

- (2) *Ces différents outils ou stratégies peuvent être regroupés en deux grandes catégories - celles qui s'attachent essentiellement à résoudre la problème des incitations de l'entreprise en place à restreindre la concurrence (approches "structurelles") et celles qui tendent à maîtriser la capacité de l'opérateur en place à restreindre la concurrence (approches "comportementales"). Dans ce deuxième cas de figure, les autorités de tutelle doivent lutter contre les incitations de l'entreprise établie à refuser, retarder ou restreindre l'accès. Par rapport à celle-ci, les autorités de tutelle se trouvent généralement désavantagées en ce qui*

concerne l'information et les éventuels instruments de contrôle. Dès lors, le niveau de la concurrence dans le cadre des approches comportementales est généralement moindre que si l'entreprise en place n'avait pas d'incitation à limiter la concurrence. Certains instruments, comme la séparation comptable, la séparation de la gestion ou la séparation des structures d'entreprise ne sont pas efficaces en eux-mêmes, mais ils peuvent épauler d'autres approches, telles l'accès réglementé.

L'accès réglementé relève d'une approche comportementale alors que la séparation verticale de la propriété, la détention conjointe et la séparation en parties réciproques sont des approches structurelles. La séparation de l'exploitation se situe à mi-chemin de ces deux catégories

Le problème essentiel d'une approche structurelle tient au fait que les autorités de tutelle doivent combattre les incitations de l'entreprise en place à trouver des moyens de restreindre la concurrence. L'opérateur en place peut utiliser les moyens à sa disposition, qu'ils soient juridiques, économiques ou techniques, pour retarder, réduire la qualité ou relever les tarifs pour l'accès de nouveaux entrants. Si les autorités de tutelle disposent de suffisamment de moyens et font preuve d'opiniâtreté et de vigilance, elles peuvent espérer limiter le comportement anticoncurrentiel de l'entreprise en place. Cependant, le résultat en termes de niveau de concurrence ne sera vraisemblablement pas comparable à celui qui existerait en l'absence d'incitation à restreindre l'arrivée de concurrents. Les entrants potentiels redoutant les effets de la discrimination, en dépit des efforts du régulateur, peuvent hésiter à investir dans de nouvelles capacités. Ce résultat s'appuie sur diverses études empiriques et une série d'exemples concrets.

Par exemple, dans le secteur des télécommunications aux États-Unis, des études empiriques ont établi que les accords d'accès étaient conclus plus rapidement et les négociations d'accès plus susceptibles d'aboutir dans les régions desservies par des entreprises verticalement séparées. Un examen du secteur de l'électricité dans les pays de l'OCDE a révélé que le renforcement de la séparation fait baisser les prix industriels par rapport aux prix factures aux particuliers (indice d'une concurrence accrue) et que l'efficacité et la qualité du service s'en trouvent également accrues.

La tendance très nette qui se dessine dans ces secteurs est celle d'un "renforcement" de la séparation. Des formes de séparation moins marquée ayant été testées et faisant apparaître des lacunes, on opte pour des formes renforcées. C'est notamment le cas dans le secteur du gaz au Royaume-Uni, dans le secteur de l'électricité aux États-Unis et en Nouvelle-Zélande.

Dans l'ensemble de l'OCDE, les instances responsables de la concurrence ont préconisé des formes de séparation renforcée (c'est-à-dire des approches structurelles au lieu d'approches comportementales). De telles recommandations ont notamment été émises par la CE en ce qui concerne les aéroports (gestion des services en escale), et par les autorités en charge de la concurrence pour le secteur de l'électricité en Irlande, en République tchèque, en Hongrie, en Finlande et aux États-Unis.

L'OCDE elle-même a préconisé, en de nombreuses occasions, l'adoption d'une séparation renforcée. L'ACI a recommandé une séparation accrue du transport par rapport aux autres activités dans le secteur du gaz, la CEMT est en faveur d'un renforcement de la séparation des infrastructures ferroviaires par rapport à l'exploitation des trains, la DSTI a plaidé pour une séparation renforcée des opérateurs locaux de télécommunication et de fournisseurs de services de télévision câblée. Un renforcement de la séparation a également été préconisé à plusieurs reprises dans le cadre de l'examen de la réforme réglementaire dans un certain nombre de pays. Les ministres de l'OCDE s'est prononcée pour une séparation dans le cadre

des recommandations émises pour la réforme réglementaire en mai 1997. Ces recommandations invitaient instamment les pays membres à "séparer les activités potentiellement concurrentielles des réseaux de services d'utilité publique réglementés et, sans cela, d'opérer les restructurations nécessaires pour réduire le pouvoir de marché des entreprises établies" et à "faire fermement appliquer les dispositions de la législation en matière de concurrence lorsque...des fusions à caractère anticoncurrentiel risquent de contourner les réformes".⁷⁵

Certaines stratégies, séparation comptable, séparation de la gestion et séparation des structures d'entreprise, ne traitent pas directement le problème de l'incitation ou de la capacité de l'exploitant établi à restreindre la concurrence. Ces approches ne sont donc pas, en elles-mêmes, efficaces pour favoriser la concurrence. Cette thèse s'est vérifiée à de nombreuses reprises pour de nombreux secteurs. Leur intérêt principal est de venir conforter d'autres approches, essentiellement l'accès réglementé.

- (3) *Dans les secteurs où il existe des réseaux comportant deux éléments (comme les télécommunications, les transports ferroviaires et les services postaux), la séparation en plusieurs entités de taille plus réduite verticalement intégrée (séparation en parties réciproques) renforce le potentiel pour la concurrence sans sacrifier les économies de gamme. Plus généralement, le choix de l'approche la plus appropriée suppose que l'on mette en regard les avantages de la concurrence et d'un allègement de la réglementation et les coûts induits par une séparation et la perte d'économies de gamme. Dans la plupart des pays, les instances responsables de la concurrence devraient jouer un rôle dans ces décisions d'ordre structurel.*

Dans le secteur des télécommunications, du transport ferroviaire et (dans une moindre mesure), les services postaux, les incitations à opérer une interconnexion peuvent être renforcées, sans perte d'économies de gamme, par la séparation en monopoles régionaux verticalement intégrés.

Dans d'autres secteurs, l'approche la plus appropriée suppose que l'on trouve un équilibre entre différents facteurs. Les approches structurelles (comme la séparation de la propriété et la détention conjointe) réduisent le fardeau de la réglementation et renforcent le potentiel de développement de la concurrence, tout en pouvant impliquer que l'on supporte les coûts ponctuels liés à la séparation et à la perte durable d'économies de gamme. Comme pour le contrôle des fusions, une présomption en faveur de la séparation présente l'avantage d'inciter l'entreprise réglementée à produire des preuves de l'ampleur des économies de gamme et des coûts économiques de la séparation.

Quoi qu'il en soit, les décisions relatives à la séparation (ou à la réintégration) de deux composantes de ces secteurs implique souvent que l'on pèse attentivement l'incidence sur la concurrence au regard des gains potentiels en termes d'efficacité. Dans la plupart des pays, les instances en charge de la concurrence ont les compétences et l'expérience pour prendre cette décision. C'est pour cette raison qu'elles devraient participer aux décisions structurelles.

- (4) *L'étendue du recours à des approches structurelles par les pays de l'OCDE varie d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. Dans nombre de pays et de secteurs, une importante marge subsiste pour une poursuite de la séparation structurelle*

Dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, de nombreux pays ont mis en œuvre une séparation totale de la propriété, notamment en séparant la production d'électricité et la production de gaz naturel du transport. Même si les différences sont importantes entre les pays, il reste une marge pour poursuivre la séparation de la production et du transport (dans certains pays), la séparation en plusieurs composantes régionales (dans certains pays) et la séparation des services aux utilisateurs finaux par rapport à la distribution et au transport (dans de nombreux pays).

Dans le transport ferroviaire, la plupart des pays de l'OCDE mettent en œuvre des formes de séparation atténuée. Il reste beaucoup de latitude pour opérer une séparation plus nette entre infrastructures et exploitation et/ou une séparation de l'exploitant établi en plusieurs compagnies régionales.

Dans les télécommunications, il existe également une marge importante pour la poursuite de la séparation. Rares sont les pays à avoir opté pour une division de l'opérateur en place en plusieurs unités régionales. Même si des différences existent selon les pays dans l'octroi de licences de téléphonie mobile à l'opérateur en place, la plupart autorisent une certaine forme d'intégration. Il existe une grande marge pour opérer une séparation entre les services traditionnels à fil de cuivre, les services câblés et à fibre optique à large bande et pour opérer une séparation des boucles locales de façon à permettre le développement de réseaux distincts à fil de cuivre.

Dans les services postaux, la séparation structurelle est pratiquement inexistante. On peut envisager de séparer l'entreprise établie en plusieurs opérateurs régionaux, ou de séparer les services concurrentiels (colis et courrier express) des autres services.

Dans d'autres secteurs, comme les aéroports, les ports et le réseau routier, la séparation structurelle est très répandue. Cependant, certains pays peuvent faire davantage en ce qui concerne la séparation de la gestion des créneaux horaires, souvent confiée à une compagnie de navigation aérienne en place. En outre, rares sont les pays qui ont demandé aux exploitants d'aéroport de céder leurs participations dans les services d'assistance en escale.

Un examen sérieux des questions de séparation, en particulier au moment de la privatisation et de la mise en œuvre de mesures de libéralisation, serait de nature à assurer le succès à long terme de ces réformes, pour le profit ultime des utilisateurs et des consommateurs de l'OCDE.

NOTES

1. Incidemment, dans le contexte d'un réseau, il n'est pas toujours possible de qualifier une forme de séparation donnée de verticale ou horizontale étant donné que les différentes composantes du réseau peuvent être combinées par les consommateurs selon une approche parfois complémentaire et parfois concurrentielle. Ainsi, supposons qu'un réseau ferroviaire relie deux villes côtières A et B à une ville C située à l'intérieur des terres. Dans ce cas, les trajets A-B et B-C peuvent être combinés pour assurer une liaison ferroviaire entre A et C. De même, les trajets A-B et C-B peuvent se trouver en concurrence pour le transport des biens de la côte à la ville située dans l'intérieur du territoire.
2. Dans certains secteurs, les entreprises peuvent influencer les coûts induits par le fait d'être "connecté" ou "compatible" avec plus d'un réseau. Dans ces secteurs, l'importance des coûts impliqués par le passage d'un réseau à l'autre devient une décision stratégique pour l'entreprise. Si elle est convaincue qu'elle peut acquérir une taille suffisante pour tirer parti des effets de réseau, elle peut chercher à relever ces coûts en tant que moyen d'obtenir un avantage concurrentiel par rapport à ses concurrentes. On trouve des exemples de ce comportement dans le secteur du transport aérien. Les entreprises ont recours à des moyens tels les cartes de fréquence pour dissuader les voyageurs de changer de compagnie.
3. En supposant que les restrictions réglementaires limitent la concurrence au niveau le plus faible qui soit compatible avec la réalisation des objectifs de la réglementation.
4. On notera que la présence de la concurrence dans une composante n'implique pas automatiquement que celle-ci soit en mesure de la supporter. Dans le cas d'obligations de fourniture de services de nature non commerciale, par exemple, il se peut que l'entreprise établie fixe des tarifs supérieurs au coût pour certains services et qu'elle soit également incapable d'abaisser les tarifs pour répondre à l'arrivée de nouveaux entrants opérant sur ce créneau. Cette forme de concurrence peut constituer une inefficacité s'agissant de l'arrivée de nouveaux entrants et n'indique pas nécessairement que l'on puisse faire face à la concurrence en l'absence de réglementation.
5. Ainsi, il est possible d'imaginer un pays dans lequel le transport ferroviaire concerne essentiellement le service de transport des marchandises entre deux ports et une ville située dans l'intérieur des terres. Si les transporteurs n'ont pas de préférence quant au port à utiliser en tant que point de transit en direction de la capitale située loin des côtes, il peut y avoir une marge de concurrence en termes d'infrastructures entre les lignes ferroviaires desservant les ports..
6. FTC (1995).
7. Cet accent mis sur les entreprises réglementées et à but non lucratif se retrouve également dans le rapport de Hilmer :

"Alors qu'il est difficile de définir précisément la nature des installations et des secteurs (auxquels l'accès réglementé devrait s'appliquer), une caractéristique fréquente est l'implication traditionnelle des autorités dans ces secteurs, soit en tant que propriétaire, soit en tant qu'autorité de tutelle aux pouvoirs étendus" (Hilmer (1993), p251).
8. Même si la législation relative à la concurrence permettrait d'empêcher l'entrée dans la composante concurrentielle par le biais d'une fusion, l'activité non concurrentielle peut, en pénétrant à nouveau dans l'activité concurrentielle, réintroduire des incitations à exercer une discrimination à l'encontre d'entreprises tierces concurrentes.
9. FTC (1999a).

10. Les mérites respectifs des avantages et inconvénients peuvent varier en fonction des pays. Les pays qui ont fortement besoin de développer des infrastructures saturées pourront préférer un service non concurrentiel, alors que ceux dont l'infrastructure est très développée pourraient considérer les coûts d'une exploitation non axée sur le profit comme moins significatifs.
11. De manière intéressante, cet équilibre est perturbé par la libéralisation unilatérale. La libéralisation du marché à longue distance aux États-Unis signifie que les entreprises étrangères disposent de nombreuses routes sur le territoire des États-Unis tandis que les transporteurs US traitent pour l'essentiel avec des monopoles étrangers. Ceci peut conduire à un déséquilibre important dans le pouvoir de négociation avec des entreprises étrangères en mesure d'exploiter leur pouvoir de monopole sans qu'aucun autre pouvoir de négociation ne fasse contre poids. Dans ce contexte, la FCC a restauré ce pouvoir de contre poids en négociant les charges terminales avec les monopoles étrangers, au nom des transporteurs américains, collectivement.
12. Hardt (1995).
13. Hilmer (1993), p241.
14. Plus précisément, l'incitation de l'entreprise réglementée à accroître sa production dépendra également d'autres facteurs réglementaires, comme le traitement des nouveaux investissements et les prix autorisés pour de nouveaux services..
15. Dans ce document, le terme "accès" fait référence non seulement à toute interconnexion matérielle requise pour fournir des services à la composante concurrentielle, mais également à la nature et à la qualité des services fournis par le biais de cette interconnexion..
16. Dans un papier récent Armstrong et Vickers (2000) montrent de manière plus spécifique qu'accorder à l'entreprise réglementée un degré de discrétion est appréciable lorsqu'il existe une incertitude sur le coût de l'entreprise. En cas d'incertitude de la demande, la valeur de la discrétion dépend de la façon dont l'élasticité de la demande varie avec l'échelle de la demande. Si une demande positive est associée à une réduction de l'élasticité du marché, la discrétion est bénéfique pour le bien être général; sinon, elle ne l'est pas.
17. L'incitation sur une entreprise de transmission séparée dépendra entre autres de la nature de sa réglementation. Si elle n'est pas réglementée, elle peut avoir une incitation à réduire le nouvel investissement de manière à réduire l'offre et accroître les prix.
18. FTC (1995).
19. FTC (1998a).
20. Il existe un autre argument, lié à celui-ci, à l'encontre de l'objectif de "taille" en soi: les entreprises de dimension importante peuvent être en mesure d'exercer un niveau d'influence indu sur le plan politique et la séparation peut ramener la taille de ladite entreprise à un niveau correspondant à un degré plus raisonnable d'influence politique..
21. Brennan met l'accent sur les incidences des subventions croisées comme l'une des deux principales raisons de la séparation d'AT&T (l'autre étant l'incidence des incitations des Bells (LEC) à restreindre l'accès au marché des communications longue distance)..
22. La FTC note que: "Il est difficile de contrôler les stratégies de discrimination et de transfert de coûts par le biais d'un suivi et de la réglementation. Le moyen le plus efficace de mettre en échec ces deux approches consiste à empêcher l'entreprise réglementée en situation de monopole d'entrer dans les activités non réglementées, supprimant ainsi sa possibilité d'opérer une distorsion de la concurrence sur le marché non réglementé". FTC (1995)..

23. Ou, plus précisément, il doit être possible d'empêcher la revente à des entreprises en aval qui n'ont pas payé la partie "fixe" d'un tarif comportant deux éléments..
24. En général, les instruments à la disposition des autorités de tutelle sont encore plus limités que ceux dont disposent les entreprises. Si l'entreprise n'est pas en mesure d'utiliser un tarif en deux parties, l'autorité de tutelle ne le pourra pas. La seule exception à cette règle est le cas dans lequel l'autorité de tutelle est à même de subventionner l'entreprise en place. Dans cette hypothèse, l'autorité de tutelle peut fixer le prix marginal à un niveau égal au coût marginal et utiliser les subventions pour couvrir les pertes de l'entreprise établie..
25. Il y a ici matière à effectuer des études complémentaires- quelle incidence la séparation verticale de AT&T ou du secteur de l'électricité en Nouvelle-Zélande a-t-elle eu sur la valeur de marché des entreprises concernées?
26. FTC (1997). Cf. également FTC (1995).
27. FTC (1998a).
28. Règlement du Conseil (CEE) No 95/93 du 18 Janvier 1993 sur des règles communes pour l'attribution de créneaux horaires dans les aéroports de la Communauté. Cf. Article 4.2..
29. OCDE (1998b), page 62
30. Lang, John Temple, 1995, "Services d'assistance en escale: aspects juridiques- Perspective de la concurrence de la Commission européenne" discours lors de la Conférence de l'ACI Europe, 3 avril 1995. Les italiques ont été ajoutées.
31. Association des compagnies européennes de navigation aérienne, "Analyse comparative des charges des aéroports", Document d'information, février 1998.
32. Steiner (2000).
33. Documents fournis par les pays: Irlande.
34. Documents fournis par les pays: République tchèque.
35. Documents fournis par les pays : Hongrie.
36. Documents fournis par les pays : Finlande.
37. Ce paragraphe est tiré de l'OCDE "Réforme réglementaire dans le secteur de l'électricité aux États-Unis", octobre 1998.
38. Federal Energy Regulatory Commission, Ordonnance n°888 (en date du 24 avril 1996). 75FERC 61,080. Promoting Wholesale Competition Through Open Access Non-Discriminatory Transmission Public Services by Public Utilities, Docket N° RM 95-8-000; Recovery of Stranded costs by Public Utilities and Transmission Utilities, docket n° RM94-7-001,pp.57-59.
39. FTC (1995)
40. Note en 6
41. id. en 66-67
42. id. en 66-67

43. FTC (199b), page 4-5.
44. Note aux Sections II.B et III.A.
45. Commentaire sur l'ouverture de l'accès, supra n.3, at 2-3.
46. Des chiffres élaborés par Oak Ridge National Laboratory montrent qu'une ligne de transmission à 765 Kw coûte au moins 30% de moins qu'une ligne à 5000 Kw et au moins 85 % de moins qu'une ligne à 138Kw, sur la base du coût par Kw –mile. Groupe de travail FERC sur le transport, rapport des services, en 215-16 (1989).
47. Voir 124-25. Des préoccupations particulièrement fortes peuvent apparaître concernant l'efficacité des sauvegardes à l'encontre de discrimination à l'accès à la transmission. Ceci est vrai lorsque les détenteurs de la transmission disposent d'une grande discrétion pour réduire les capacités disponibles de transmission à destination d'unités de production indépendantes, en faisant valoir que la capacité de transmission est nécessaire pour faire face aux obligations de chargement d'origine.
48. Note en 125-26
49. FTC (1999b), page 15-18.
50. CE, (2000), page 4.
51. IEA (1999), page 23. Les italiques ont été ajoutées.
52. Les données figurant dans cette section sont tirées de Armstrong et al (1994).
53. CE, (2000), page 6.
54. CEMT (1999), page 24.
55. OECD (1999a), page 262.
56. OECD (1999c), page 203.
57. CEMT (1998), page 6.
58. Limité signifie que l'accès est ouvert uniquement dans certaines circonstances comme une obligation imposée par les autorités (US) ou au bénéfice des clients situés dans un réseau de x km d'une autre voie ferrée (Canada).
59. Les voies sont toujours détenues par les pouvoirs publics
60. Seul JR Freight a accès au réseau de transport voyageurs. Il utilise également son propre réseau
61. Trafic inter états uniquement
62. CEMT (1999), page 25.
63. OCDE (1998a).

64. Quand Telecom New Zealand fut privatisée (en 1990), elle fut divisée dans une structure similaire, avec une simple séparation entre les compagnies régionales et la compagnie assurant les communications à longue distance. Cependant, cette structure n'avait pas été rendue obligatoire par la réglementation et après quelques années Telecom New Zealand a été restructurée selon un mode plus "commercial".
65. Mini (1999).
66. Commission Européenne, Direction Générale de la Concurrence, *Politique de la concurrence dans la Communauté Européenne*, 29ème rapport sur la politique de la concurrence, 1999, page 57.
67. Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation au Japon indique: " La structure de société holding signifie que les compagnies NTT n'ont guère intérêt à se concurrencer et n'ont pas d'incitation à se lancer dans la concurrence au niveau de l'infrastructure. Ainsi, les effets bénéfiques potentiels de la division pourraient ne pas se réaliser pleinement. Le gouvernement japonais devrait réviser la structure actuelle de société holding et rendre les compagnies régionales NTT totalement indépendantes l'une de l'autre, pour que l'on puisse recueillir le plus grand bénéfice de cette division". OCDE, (1999), page 353.
68. OCDE (1998), page 8.
69. OCDE (1996b). Les italiques figurant dans le texte original ont été supprimées et d'autres ajoutées.
70. Directive de la Commission /1999/64/CE du 23 juin 1999 amendant la Directive 90/338/CEE pour que les réseaux de télécommunication et de télévision câblée détenus par un seul opérateur soient des entités juridiques distinctes. JO L 175, 10/7/1999 p.0039-0042.
71. BT. "Déclaration de Sir Peter Bonfield, CEO deBT", Communiqué de presse 0087, 9 novembre 2000.
72. A compter de février 2000, la CEE indique que 5 pays de l'UE ont déjà mis en oeuvre un démembrement des boucles locales et six autres ont également décidé d'introduire cette réforme ou sont en train de l'étudier. Document de travail de la Direction générale sur la société de l'information, *Démembrement de l'accès aux boucles locales*, 9 février 2000.
73. Les Pays-Bas, en revanche, ont souligné que l'exigence antérieure de séparation verticale entre les fournisseurs de contenu et les fournisseurs d'infrastructures câblées a été assouplie en 1996.
74. En outre, les services postaux font face à une concurrence croissante des services de messagerie électronique, particulièrement Internet.
75. OCDE (1997)

RÉFÉRENCES

- Armstrong, Mark, Simon Cowan and John Vickers, (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, 1994
- Armstrong, Mark et John Vickers, (2000), " Multiproduct price regulation under asymmetric information", *Journal of Industrial Economics*, 48,(2), June 2000, 137-160
- Brennan, Timothy J., (1995), "Is the theory behind U.S. v. AT&T applicable today?", *The Antitrust Bulletin*, automne 1995
- CEMT, (1998), "Chemins de fer : synthèse des principales questions de la politique ferroviaire", CEMT/CM(98)1, Avril 1998
- CEMT, (1999), "Réforme de la réglementation du transport ferroviaire", CEMT/CS/CF(98)2/REV1, Novembre 1999
- CEMT, (2000), "Réforme de la réglementation du transport ferroviaire de marchandises", CEMT/CM(2000)20, Mai 2000
- Energy Information Administration, U.S. Department of Energy (EIA 1998). Status of State Electric Utility Deregulation Activity, Monthly Update. <<http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/chg_str/tab5rev.html>>.
- EU-Japan Centre for Industrial Co-operation, 2000, *Analysis of the Electricity Sector Liberalisation in European Union Member States pursuant to Directive 96/92/EC on the Internal Market in Electricity*, Mars 2000
- Commission européenne, (2000), "Etat de la mise en oeuvre de la Directive de l'UE sur le gaz (98/30/CE)", Mai 2000
- Commission européenne, (2000), "Étude de certains aspects de la réglementation 95/93 sur les règles communs concernant l'allocation de créneaux aux aéroports de la Communauté » Rapport final pour la Commission par PricewaterhouseCoopers, 20 Mai 2000
- Federal Trade Commission (1995), Comments of the Staff of the Bureau of Economics of the Federal Trade Commission, In the Matter of Promoting Wholesale Competition Through Open Access Non-discriminatory Transmission Services by Public Utilities and Transmitting Utilities; Proposed Rulemaking and Supplemental Notice of Proposed Rulemaking, Docket Nos. RM95-8-000 and RM94-7-001, 7 August 1995. < <http://www.ftc.gov/be/v950008.htm> >>
- FTC, (1997), "FTC Perspectives on Competing Policy and Enforcement Initiatives in Electric Power" speech by William J. Baer, Director, Bureau of Competition, 4 Décembre 1997
- FTC, (1998a), Comment of the Staff of the Bureau of Economics of the FTC before the Public Service Commission of the State of Mississippi, Docket No. 96-UA-389, 28 August 1999, <http://www.ftc.gov/be/v980024.htm>

- FTC, (1998b), Comments of the Staff of the Bureau of Economics of the Federal Trade Commission Before the Louisiana Public Service Commission Regarding "Market Structure, Market Power, Reliability, and ISOs", Docket Number U-21453, 15 May<<<http://www.ftc.gov/ev980010.htm>>>
- FTC, (1999a), Prepared Statement of the FTC Before the Committee on the Judiciary US House of Representatives, 28 Juillet 1999
- FTC (1999b), "Regional Transmission Organisations: Docket n°RM99-2-000", Comment of the Staff of the Bureau of Economics of the Federal Trade commission, 16 août 1999.
- Hardt, Michael, (1995), "Rejoinder: The non-equivalence of accounting separation and structural separation as regulatory devices", *Telecommunications Policy*, 19(1), 1995, 69-72
- Hilmer, Prof Frederick et al, (1993), *National Competition Policy: Report by the Independent Committee of Inquiry*, Août 1993
- International Energy Agency, (1999), "Regulatory Reform in European Gas", IEA/SLT(99)16, Mars 1999
- Mini, Frederico, (1999), "The Role of Incentives for Opening Monopoly Markets: Comparing GTE and RBOC Cooperation with Local Entrants", Georgetown University, Department of Economics, Working Paper 99-09, Juillet 1999
- OECD, (1996a), *Competition Policy and Efficiency Claims in Horizontal Agreements*, OCDE/GD(96)65, No. 4 in the Series "Roundtables on Competition Policy", 1996
- OCDE, (1996b), "*Etat présent de la réglementation des infrastructures de communication : la télévision par câble*", OCDE/GD(96)101
- OCDE, (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation: synthèse*, 1997
- OCDE, (1998), *Participations croisées et convergence : principaux enjeux*, DSTI/ICCP/TISP(98)3/FINAL, Novembre 1998
- OCDE (1998b), *Competition Policy and International Airport Services*, n°16 dans la série "Roundtables on Competition Policies", juin 1999
- OCDE, (1999a), *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*, No. 2 in the Series "Roundtables on Competition Policy", June 1999
- OCDE, (1999b), *Réforme réglementaire au Japon*, 1999
- OCDE, (1999c), *Réforme de la réglementaire aux États-Unis*, 1999
- Steiner, Faye, 2000, "Regulation, Industry Structure and Performance in the Electricity Supply Industry", OECD Working Papers No. 238, Mars 2000

Tableau A-1: Statuts des organes de coordination et des responsables de coordination pour les pays détenant au moins un aéroport entièrement coordonné de catégorie 1

Pays-membre	Nombre d'aéroports – coordonnés¹	Statut de l'organe de Coordination	Qui est propriétaire de l'organe de coordination?	Financement de l'organe de coordination	Responsable de coordination nommé ou élu?	Commentaires sur les questions d'indépendance
Danemark	FC= 1, C= 0	Compagnie indépendante (ACD)	Autorité aéroportuaire et compagnies aériennes danoises	Les organisations propriétaires	Nommé par le Ministère des Transports pour une durée indéterminée	
Finlande	FC= 1, C= 0	Sous-division de Finnair	Finnair	La compagnie aérienne propriétaire	Nommé par l'Autorité de l'aviation civile finlandaise	Tout le personnel est constitué par des employés de Finnair
France	FC= 2, C= 0	Compagnie indépendante (COHOR)	10 compagnies aériennes françaises	Les compagnies aériennes propriétaires	Elu par le conseil d'administration du COHOR pour une durée de 4 ans	Le coordinateur est réélu par les compagnies aériennes
Allemagne	FC= 8, C= 9	Le responsable de coordination est une personne physique	Non applicable	Les compagnies aériennes propriétaires, Le Ministère des Transports	Nommé par un décret du Ministère Fédéral des Transports	Le salaire du coordinateur est payé par le gouvernement
Grèce	FC= 33, C= 0	Sous-division d'Olympic Airways	Olympic Airways	La compagnie aérienne propriétaire	Nommé par Olympic Airways pour une période indéterminée	Tout le personnel est constitué d'employés d'Olympic
Italie	FC= 10, C= 3	Compagnie indépendante (Assoclearance)	Compagnies aériennes et compagnies concessionnaires d'aéroports	Les organisations propriétaires	Élu par le Conseil d'administration d'Assoclearance pour 3 ans	Le coordinateur est réélu par les compagnies aériennes et concessionnaires d'aéroports
Pays-Bas	FC= 1, C= 0	Compagnie indépendante (SACN)	4 compagnies aériennes néerlandaises	Les compagnies aériennes propriétaires	Nommé par le Ministère des Transports pour une période indéterminée	SACN nommé jusqu'au 1er novembre 2001
Suède	FC= 1, C= 0	Compagnie indépendante (ACS)	CAA et compagnies aériennes suédoises	Les organisations propriétaires	Nommé par le conseil d'administration du CAA pour une période indéterminée	
Royaume Uni	FC= 4, C= 2	Compagnie indépendante (ACL)	11 compagnies aériennes britanniques	Les opérateurs aéroportuares, les compagnies aériennes britanniques et les vendeurs de données	Nommé par le conseil d'administration de l'ACL pour une période indéterminée	La majorité des coûts est financée par les opérateurs aéroportuares

1. 'FC' se réfère au nombre d'aéroports 'entièrement coordonnés' et 'C' se réfère au nombre d'aéroports 'coordonnés'.

Source : CE (2000), Tableau 5.1., page 35

Tableau A-2: Statuts des organes de coordination et des responsables de coordination pour les pays détenant au moins un aéroport non désigné comme de catégorie 1

Pays-membres	Nombre d'aéroports sous coordination¹	Statut de l'organe de coordination	Qui est propriétaire et qui finance l'organe de coordination ?	Responsable de coordination nommé ou élu ?	Commentaires sur les questions d'indépendance
Autriche	SCR= 1, SMA= 5	Sous-division de Austrian Airlines	Austrian Airlines	Le prochain coordinateur sera nommé par le CAA autrichien (également pour une période indéterminée)	Les termes de référence pour le responsable de coordination stipulent que celui-ci est 'dispensé de l'obligation de travailler pour Austrian Airlines'. Les systèmes de contrôle des vols de l'aéroport de Vienne sont seulement connectés aux systèmes des coordinateurs
Belgique	SCR= 1, SMA= 0	Sous-division de Sabena	Sabena	Nommé en interne par Sabena pour une période indéterminée	Le changement du dispositif actuel de coordination est à l'étude.
Irlande	SCR= 0, SMA= 1	Sous-division de Aer Lingus	Aer Lingus	Nommé en interne par Aer Lingus pour une période indéterminée	L'aéroport est seulement SMA et, de ce fait, le coordinateur n'a pas de pouvoir pour appliquer la préférence sur les créneaux horaires au profit de son employeur
Portugal	SCR= 4, SMA= 1	Sous-division de Air Portugal	Air Portugal	Nommé par le CAA portugais pour une période indéterminée	Le coordinateur rend compte à l'INAC au sujet de la neutralité de ses décisions sur les allocations de créneaux horaires
Espagne	SCR= 16, SMA= 4	Sous-division of Aena	Aena	Nommé en interne par Aena pour une période indéterminée	Non financé par et ne rendant pas compte aux compagnies aériennes utilisatrices. Incertitude sur comment l'Aena récupère les frais de coordination

1. SCR veut dire statut de "schedule co-ordination request" status", un coordinateur étant nommé pour allouer les créneaux horaires (sur une base volontaire) et SMA signifie "schedule movement advice", une simple notification préalable étant nécessaire pour les opérations d'atterrissage / décollage, selon les définitions employées par l'IATA. Le nombre des aéroports sous coordination se réfère à tous ceux SCR/ SMA, c'est à dire pas uniquement ceux de catégorie 1.

Source : CE (2000) Tableau 5.2., page 36

Tableau A-3: Séparation structurelle existant au sein des aéroports

	Entre les compagnies aériennes et les aéroports	Entre les terminaux dans le même aéroport	Entre les services d'assistance en escale et les terminaux
Australie	Il existe des limites fixées pour la propriété des aéroports par les compagnies aériennes. Celles-ci ne peuvent détenir plus de 5 pour cent du capital d'une compagnie aéroportuaire.	En Australie, la principale séparation existant entre les propriétaires d'infrastructures aéroportuaires et les opérateurs aéroportuaires réside dans le terminal pour les vols domestiques dans les grands aéroports. Les deux grandes compagnies aériennes sont propriétaires et opèrent à partir de terminaux domestiques sous un régime de location en longue durée avec l'opérateur aéroportuaire, le FAC. Ce régime sera maintenu dans le cadre des aéroports nouvellement privatisés. La tendance avec les nouvelles facilités aéroportuaires est au développement de facilités utilisées en commun plutôt que des terminaux dédiés à une compagnie aérienne. Ceci est le cas des aéroports de Brisbane et d'Alice Springs.	Les aéroports se présentent comme des entités verticalement intégrées, constituées de plusieurs parties réglementées et déréglementées. Les opérateurs aéroportuaires doivent fournir au régulateur des comptes séparés pour les services liés à l'aéronautique et pour l'entreprise dans sa globalité.
Danemark	Les aéroports et les activités de transport aérien n'ont jamais été intégrées. Les aéroports sont des compagnies publiques et les compagnies aériennes des entreprises privées. Les créneaux de décollage et d'atterrissage sont réglementés.		Les services d'assistance en escale sont régis par la législation de l'UE et les aéroports sont en concurrence avec les sociétés privées d'assistance en escale.
Hongrie	Comme il n'y a pas pour l'instant de concurrence dans le droit d'accès aux installations aéroportuaires, les services d'assistance en escale fournis aux compagnies aériennes nationales et étrangères ne laissent aucun choix dans ce domaine. Les conditions techniques manquent également pour autoriser les compagnies de transport aérien étrangères à fournir leurs propres services d'assistance en escale aux avions dont elles sont propriétaires en utilisant les équipements de l'aéroport.		
Mexique	La séparation entre les services aéroportuaires et les activités de transport aérien a été mise en œuvre en limitant le contrôle direct ou indirect par les compagnies aériennes sur les aéroports à 5 pour cent du capital. De plus, les opérateurs aéroportuaires ne sont pas autorisés à détenir plus de 5% du capital d'une compagnie aérienne.		Les opérateurs aéroportuaires peuvent désigner des tierces parties pour fournir des services complémentaires, mais peuvent également fournir ces services par leurs propres moyens. Il est demandé aux opérateurs aéroportuaires de présenter des comptes séparés pour les services aéroportuaires, les services commerciaux et complémentaires.
Pays-Bas	Informations non communiquées		

Tableau A-3: Séparation structurelle existant au sein des aéroports (suite)

	Entre les compagnies aériennes et les aéroports	Entre les terminaux dans le même aéroport	Entre les services d'assistance en escale et les terminaux
Nouvelle Zélande	Informations non communiquées		
Norvège	<p>Selon une Loi de 1993, quiconque (ce qui inclut les compagnies aériennes) souhaitant construire ou procéder à des aménagements de base ou à des expansions sur un aéroport peut demander une licence du Ministère des Transports et des Communications. Une des conditions pour obtenir cette licence est que l'aéroport doit être ouvert à tous les vols publics. Le coordinateur des créneaux horaires dans ces aéroports est la compagnie de coordination des aéroports AS qui est détenue par SAS (20%), Braathens (20%), Wideroes (10%), CAA (30%), Oslo Airport Gardermoen (20%). Le président du conseil d'administration est nommé par le CAA.</p>		<p>Les compagnies aériennes sont autorisées à assurer par leurs propres moyens les services d'assistance en escale.</p>

Source: informations données par les pays

Tableau A-4: Séparation structurelle existant dans l'industrie électrique

	Entre la transmission et la distribution	Entre la production et la transmission et/ou la distribution	Entre la transmission et /ou la distribution et les services au consommateur final
Australie		La plupart des États australiens ont instauré une séparation structurelle au sein de leur industrie électrique. Elle consiste à clairement séparer les activités de production et de services au consommateur final de celles de transmission et de distribution. Les compagnies de transmission et de distribution doivent respecter des cahiers des charges draconiens qui garantissent le caractère distinct de la comptabilité et des activités des services d'intérêt général par rapport aux autres services.	
Belgique		L'opérateur de réseau est nommé pour 20 ans et est responsable de la gestion du réseau, la maintenance et le développement. Celui-ci doit avoir la forme d'une entreprise commerciale et peut ne pas exercer aucune activité commerciale à l'exception de celles requises pour exercer ces fonctions. Il peut n'avoir aucun intérêt direct ou indirect dans les compagnies de production, les distributeurs, ou les intermédiaires de l'industrie électrique.	
Brésil	60% des activités de distribution ont été privatisées.	Le réseau de transmission est public. Il existe des plans pour séparer celui-ci de l'activité de production, en le privatisant et le réglementant. Il y a 11 nouvelles lignes qui doivent être ajoutées au réseau, les droits de celles-ci devant être mis aux enchères par l'ANEEL. Les trois plus importantes compagnies hydroélectriques, qui représentent plus de 50 % de l'énergie produite au Brésil seront privatisées en 2001.	
Canada		Les propriétaires des installations de transmission et de distribution doivent constituer des sociétés filiales distinctes pour leurs activités de nature concurrentielle afin de pouvoir s'assurer qu'elles n'utilisent pas leur monopole pour obtenir un avantage concurrentiel indu sur les autres marchés.	

Tableau A-4: Séparation structurelle existant dans l'industrie électrique (suite)

	Entre la transmission et la distribution	Entre la production et la transmission et/ou la distribution	Entre la transmission et /ou la distribution et les services au consommateur final
République Tchèque	A l'heure actuelle, le producteur dominant (CEZ, a.s.) est propriétaire du réseau de transmission et des 8 compagnies régionales de distribution . Le réseau de transmission est géré comme une entité comptable distincte. Aux termes de la politique énergétique nationale dont les grandes lignes ont été approuvées, la production sera séparée de la transmission. Il existe d'ores et déjà une séparation comptable entre la production et la transmission.		
Danemark		Il existe une séparation entre les entreprises du secteur concurrentiel et celles du secteur non concurrentiel au sein d'entités distinctes.	
Finlande		Fingrid plc. est organisée en tant qu'entité juridique séparée, qui n'est pas impliquée dans les activités de production ou de distribution.	Les compagnies doivent mettre en œuvre une séparation comptable entre leurs activités de gestion du réseau, de vente d'électricité, de production d'électricité et leurs autres opérations commerciales. Un établissement municipal impliqué dans le commerce d'électricité doit établir ses propres déclarations comptables sous la même forme qu'une compagnie privée. Certaines compagnies de distribution sont allées plus loin et ont localisé leurs activités au sein de compagnies distinctes.
France		Au sein de l'entreprise EDF, le département qui supervise le réseau de transmission doit être rendu indépendant des organes de direction des autres activités d'EDF. Son directeur est nommé pour six ans par le Ministre de l'énergie, sur proposition du président d'EDF après consultation de la Commission de surveillance. Une séparation comptable a été mise en place, sous le contrôle de l'autorité de tutelle (Commission de régulation de l'électricité). Un cloisonnement étanche a été instauré autour du Gestionnaire du Réseau de transport au sein d'EDF.	

Tableau A-4: Séparation structurelle existant dans l'industrie électrique (suite)

	Entre la transmission et la distribution	Entre la production et la transmission et/ou la distribution	Entre la transmission et /ou la distribution et les services au consommateur final
Allemagne		En Allemagne, suite aux récentes fusions, il existe en matière d'énergie six fournisseurs intégrés qui utilisent le réseau de transmission. Ces entreprises représentent environ 80% de la production dans le domaine de l'approvisionnement public. Au titre de la loi sur l'énergie (Energiewirtschaftsgesetz), les entreprises sont obligées de gérer le réseau de transmission comme une unité opérationnelle distincte. Les fournisseurs les plus importants ont dans l'intervalle créé des filiales pour exploiter le réseau.	
Grèce		PPS restera une entité verticalement intégrée et continuera à être propriétaire du réseau de transmission. L'opérateur du réseau de transmission sera une compagnie distincte qui sera responsable de la direction du réseau. L'opérateur du réseau a l'obligation de préserver la confidentialité des informations commercialement sensibles obtenues dans l'exercice de ses activités.	
Hongrie	Informations non communiquées		
Irlande	Il existe un projet de séparer la propriété des installations de transmission de la gestion du réseau, qui sera sous la responsabilité d'une agence indépendante. Il sera institué un conseil d'administration distinct pour l'opérateur du réseau de transmission qui sera un organe public. L'opérateur du réseau de transmission sera responsable de la planification des développements et des investissements. L'entreprise publique ESB continuera de s'occuper de la maintenance du réseau et sera responsable des travaux de construction. ESB continuera d'être propriétaire et de gérer le réseau de distribution. Une filiale d'ESB s'est vu confier une licence pour participer à la concurrence sur le marché de l'offre d'électricité. "Afin de réaliser l'ouverture et la transparence, de garantir un droit d'accès à tous et d'éviter les phénomènes de filialisation croisée, il est exigé une stricte délimitation comptable et managériale entre les activités concurrentielles et non concurrentielles développées par ESB.		

Tableau A-4: Séparation structurelle existant dans l'industrie électrique (suite)

	Entre la transmission et la distribution	Entre la production et la transmission et/ou la distribution	Entre la transmission et /ou la distribution et les services au consommateur final
Italie	L'entreprise ENEL est responsable de la production, des importations, de la transmission et de la distribution	Un décret législatif de 1999 stipule qu'une nouvelle compagnie de service public (TSO) doit être créée et détenue par le Ministère des Finances, afin d'assurer les activités de transmission, de distribution, et l'exploitation du réseau national de transmission, sans aucune discrimination entre les utilisateurs. La propriété du réseau restera à ENEL. Les différentes activités d'ENEL (production, distribution, fourniture de courant électrique, propriété et maintenance du réseau) seront relogées au sein de compagnies séparées, sous le contrôle d'ENEL S.p.A.	
Japon	Il existe dix compagnies privées d'électricité verticalement intégrées, opérant dans les activités de production, de transmission et de distribution. L'installation de nouvelles capacités de production électrique ne fait plus l'objet d'autorisation depuis 1995. Afin de prévenir toute discrimination, les compagnies productrices doivent obtenir un "agrément" (conditions d'accès au marché), délivré par le MITI.		
Pays-Bas	Le réseau de transmission national de l'électricité appartient à des entreprises de production mais il est juridiquement séparé de leurs activités commerciales. Un opérateur de réseau juridiquement séparé assure la gestion de ce réseau. Les entreprises régionales d'approvisionnement et de distribution possèdent les réseaux à plus faible voltage d'électricité. La gestion de ces réseaux est également assurée par un opérateur de réseau juridiquement séparé. Toutes les entreprises et les opérateurs de réseau doivent obéir à des impératifs d'indépendance inscrits dans la loi sur l'électricité. La gestion de réseau des réseaux régionaux de distribution du gaz et de l'électricité doit être juridiquement séparée des autres activités commerciales comme la production et l'approvisionnement. Les entreprises d'énergie ont à mettre en place et à accréditer formellement une ou plusieurs entreprises publiques ou privées à responsabilité limitée qui assureront la gestion de ces réseaux. Le ministre doit approuver l'accréditation par les entreprises d'énergie d'un réseau indépendant d'opérateurs. Presque tous les gestionnaires de réseaux d'électricité ont été accrédités.		
Nouvelle Zélande	Droit de propriété Séparation	ECNZ (la compagnie de production) est issue de l'éclatement de Transpower (compagnie de transmission) en 1989. Il est exigé une séparation des droits de propriété entre la production, la vente au détail et la distribution en vertu de la série de réformes entrées en vigueur en avril 1998.	

Tableau A-4: Séparation structurelle existant dans l'industrie électrique (suite)

	Entre la transmission et la distribution	Entre la production et la transmission et/ou la distribution	Entre la transmission et /ou la distribution et les services au consommateur final
Norvège	La plus grande partie du réseau de transmission à haute tension est propriété de l'État à travers Statnett. Au niveau du réseau de distribution, il existe des monopoles locaux qui sont normalement détenus par les municipalités.	Les intérêts du Gouvernement dans la production d'électricité sont détenus par la compagnie Statkraft qui était verticalement séparée par rapport à Statnett. Le NVE a tenté d'encourager une séparation verticale de la production au niveau de la distribution locale, avec peu de succès. Il est exigé que ces compagnies intégrées gardent des comptes séparés pour leurs activités non concurrentielles.	
Pologne	Le processus de privatisation a remis plusieurs producteurs, compagnies de distribution et négociants d'énergie dans des mains privées. Ce processus de privatisation doit être achevé en 2002. Le réseau de transmission est géré par la Compagnie polonaise du réseau électrique (Polish Power Grid Company).		
Portugal		L'opérateur REN est une entité distincte, administrativement séparée des activités de production et de distribution/fourniture ou en dehors du secteur de l'électricité.	
Espagne	Depuis décembre 2000 il existe une séparation des droits de propriété entre les activités réglementées et non réglementées. Les compagnies de production et de services au consommateur final peuvent être actionnaires des compagnies de transmission, mais leur participation totale est limitée à 40% du capital. Les compagnies de production et de vente au détail peuvent ne pas détenir de participations dans les compagnies de distribution. La compagnie nationale de transmission est détenue à 25% par l'État. La plus large entreprise du secteur, Endesa, est privatisée à 100%.		
Suède		La Loi sur l'électricité stipule que les exploitants de réseaux de transmission et de distribution ne sont pas autorisés à intervenir dans les activités de production ou de négoce d'électricité. L'exploitant du réseau de transmission, Svenska Kraftnät est une agence d'État qui est organisée comme une entité juridique autonome avec ses propres organes de direction.	
Suisse	Aucune à l'heure actuelle; un grand nombre d'entreprises sont verticalement intégrées de la production à la distribution. Un projet de loi propose qu'une compagnie nationale de réseau à haute tension soit créée, et qu'il lui soit interdit d'être intégrée avec les activités de production ou de distribution; le projet de loi exige une séparation comptable entre les activités liées à la production, le transport, la distribution et les autres activités;		

Tableau A-4: Séparation structurelle existant dans l'industrie électrique (suite)

	Entre la transmission et la distribution	Entre la production et la transmission et/ou la distribution	Entre la transmission et /ou la distribution et les services au consommateur final
Turquie	Informations non communiquées		
Royaume Uni (Angleterre et Pays de Galle)	L'exploitant du réseau de transmission (NGC) était originellement détenu par les 12 compagnies d'électricité régionales et est maintenant coté à la bourse.	NGC est une entité entièrement indépendante et détenue par des capitaux privés qui opère exclusivement dans les domaines de la transmission et de la distribution.	
Royaume Uni (Écosse)	Deux compagnies verticalement intégrées, combinant la production, la transmission, la distribution et la fourniture d'électricité.	Dissociation des organes de direction entre la production, la transmission et la distribution.	
États-Unis	Informations non communiquées		

Source : informations fournies par les pays, UE-Japan Centre (2000) et ECO/WKP(2000)24

Tableau A-5: Obligations de séparation en vigueur dans l'industrie du gaz naturel

	Entre le transport et la distribution	Entre la production et le transport/ distribution	Entre la transmission/ distribution et les services au consommateur final/ fourniture	Entre le transport/ distribution et le stockage	Entre le transport / distribution et la production d'électricité
Australie*	Séparation	La séparation structurelle de la production et du réseau de gazoducs est depuis longtemps en vigueur.	La séparation de la distribution de gaz et des services au consommateur final n'est pas exigée par la loi. Selon le "Code du Gaz naturel" les activités concurrentielles (vente au détail et production) doivent être détenues de façon distincte ou strictement délimitées par rapport aux activités d'intérêt général liées à la distribution ou à l'exploitation du réseau de gazoducs. Les contrats liant ces deux types d'activités sont soumis à approbation réglementaire.		
Autriche	Informations non communiquées				
Belgique	Informations non communiquées				
Brésil	Séparation	Petrobras contrôle la plus grande partie du réseau de gazoducs. La Loi de 1997 exige que les installations de production et de transmission soient séparées dans différentes entités juridiques, mais n'interdit pas les participations croisées. "Ainsi, Petrobras continue de contrôler les deux marchés". L'ANP a promulgué des lois liés aux participations croisées et au négoce interne, mais celles-ci ne vont pas plus loin pour l'instant que l'obligation de rendre compte de ces liens en capital ou de ces types de transactions. Les systèmes de distribution évoluent de manière différente dans chacun des 27 États.			
Canada*		Les propriétaires des installations de transmission et de distribution doivent constituer des filiales séparées pour leurs activités concurrentielles afin de garantir qu'ils n'utilisent pas leur monopole pour s'assurer un avantage indu sur les autres marchés. L'OEB régit les relations entre les compagnies de distribution de gaz naturel sous régime réglementé et leurs filiales sous régime concurrentiel.			
République Tchèque	Le transport est séparé de la distribution.			Le Ministère s'efforce d'éviter une intégration du transport et du stockage	

Tableau A-5: Obligations de séparation en vigueur dans l'industrie du gaz naturel (suite)

	Entre le transport et la distribution	Entre la production et le transport/ distribution	Entre la transmission/ distribution et les services au consommateur final/ fourniture	Entre le transport/ distribution et le stockage	Entre le transport / distribution et la production d'électricité
Danemark	La transmission et la distribution sont seulement soumis à la présentation de comptes séparés.				
Finlande		Entrée en vigueur le 1er août 2000, la Loi sur le marché du gaz naturel contient certaines dispositions dérivées de la Loi sur le marché de l'électricité concernant la séparation des différentes activités liées au gaz naturel (en exigeant des comptes séparés pour les activités d'intérêt général)			
France	A côté de Gaz de France, il existe 17 entreprises locales fournissant des services de distribution				
Allemagne	Informations non communiquées				
Hongrie	Pas de concurrence (pour l'instant) et une intégration verticale complète.				
Irlande	Il est projeté que la BGE demeure verticalement intégrée dans le futur prévisible. Cependant, la direction de ses activités de transmission doit maintenant être séparée de celle de ses autres activités. Ceci inclut pour la BGE "la présentation de comptes séparés pour les activités de transmission, en appliquant les mêmes prix que pour ses propres activités et en conservant la confidentialité de toute information commerciale sensible obtenue dans le cadre de l'activité de transmission exercée au sein de ce département".				
Italie	Informations non communiquées				
Japon	Informations non communiquées				
Corée	Informations non communiquées				

Tableau A-5: Obligations de séparation en vigueur dans l'industrie du gaz naturel (suite)

	Entre le transport et la distribution	Entre la production et le transport/ distribution	Entre la transmission/ distribution et les services au consommateur final/ fourniture	Entre le transport/ distribution et le stockage	Entre le transport / distribution et la production d'électricité
Mexique	Un agent économique ne peut pas détenir des permis à la fois pour le transport et la distribution dans la même zone économique. Les détenteurs de permis doivent présenter des comptes séparés pour les services de transport et de distribution afin de pouvoir vérifier qu'il n'existe pas de filiales croisées parmi les différents réseaux de services ou les régions.	Pemex est propriétaire du principal réseau de gazoducs dans le pays. Le second plus important réseau de gazoducs est contrôlé par Transcanada. Pemex s'est retiré de l'activité de distribution.			

Tableau A-5: Obligations de séparation en vigueur dans l'industrie du gaz naturel (suite)

	Entre le transport et la distribution	Entre la production et le transport/ distribution	Entre la transmission/ distribution et les services au consommateur final/ fourniture	Entre le transport/ distribution et le stockage	Entre le transport / distribution et la production d'électricité
Pays-Bas*	Gasunie possède les pipelines à haut débit et doit présenter des comptes séparés pour ses activités de transport et autres. Les entreprises régionales d'approvisionnement et de distribution possèdent les pipelines à basse pression. La gestion de réseau de ces pipelines de distribution régionaux du gaz doit être juridiquement séparée d'autres activités commerciales telles que la production et l'approvisionnement. Les entreprises d'énergie ont à mettre en place et à accréditer formellement une ou plusieurs entreprises publiques ou privées à responsabilité limitée qui assureront la gestion de ces réseaux. Le ministre doit approuver l'accréditation par les entreprises d'énergie d'un réseau indépendant d'opérateurs. Ce processus doit encore être mis en place dans le secteur du gaz. Toutes les entreprises ont à répondre aux exigences d'indépendance fixées par la loi sur le gaz. Des instructions préciseront la réglementation détaillée pour les gestionnaires de réseau du gaz.				
Nouvelle Zélande	Informations non communiquées				
Norvège*	Informations non communiquées				
Pologne	Un plan pour restructurer la compagnie POGC a été approuvé en 2000 ; il vise à scinder POGC en 5 filiales – une compagnie de prospection et de production et 4 compagnies de distribution. Il est prévu que ces compagnies soient privatisées tandis que la compagnie de transmission restera détenue par l'État.				
Portugal	Informations non communiquées				
Espagne	A l'heure actuelle Gaz Naturel détient 84% du réseau de transmission (par le biais de sa filiale Enagas) et 90% de tous les réseaux de distribution de gaz naturel. Aux termes d'un Décret royal 6/2000 sur les mesures urgentes en vue d'accroître la concurrence, aucun actionnaire ne sera autorisé à détenir plus de 35% du capital d'Enagas. Dans le futur, Gaz Naturel détiendra 20%, Repsol 10%, La Caixa 5% le solde de 65% sera mis sur le marché (Repsol détient 45% de Gaz Naturel et La Caixa 25%).				
Suède	Informations non communiquées				
Suisse	A l'heure actuelle pas de concurrence et une intégration complètement verticale				
Turquie	Informations non communiquées				
Royaume Uni*	Informations non communiquées				
États-Unis*	Informations non communiquées				

Source : Informations données par les pays

Notes :

* = pays détenant des réserves importantes de gaz naturel

Tableau A- 6: Obligations de séparation en vigueur dans le secteur ferroviaire

	Entre les réseaux régionaux	Entre les infrastructures et l'exploitation des trains
Australie		Le Gouvernement fédéral a séparé verticalement la propriété, la comptabilité et l'exploitation du réseau fédéral des chemins de fer australiens en créant une entité distincte pour la fourniture des infrastructures, l'Australian Rail Track Corporation, qui est propriétaire et gère les principaux éléments du réseau fédéral. Une autre entité séparée, la National Rail Corporation fournit les services de wagons de marchandises au niveau fédéral et de chaque État. Cependant, la plus grande partie de l'industrie du rail australienne est réglementée par les Gouvernements des États, et non le Gouvernement fédéral. L'étendue des séparations varie suivant les États. Celui du New South Wales a séparé la propriété du réseau, la maintenance, les activités de transport de marchandises et de passagers. Ceux du Western Australia, du Queensland et de Tasmanie n'ont pas séparé ces différentes activités.
Autriche		La comptabilité des activités liées à la fourniture de services de transport et celle des activités relatives à la gestion des infrastructures de chemins de fer doivent être présentées de façon séparée (conformément à l'article 6 paragraphe 1 de la Directive du Conseil 91/440/EEC).
Belgique		Du point de vue de la comptabilité, la SNCB est soumise à la même législation que les compagnies du secteur privé. Cependant, il lui est demandé de mettre en œuvre un système séparé de comptes pour ses activités de service public d'une part, et ses autres activités d'autre part. Des comptes séparés sont établis pour l'exploitation et la gestion des infrastructures. Il n'existe pas de séparation à un niveau institutionnel, et la SNCB n'a pas de projet dans ce sens pour l'avenir.
Brésil	Informations non communiquées	
Canada		Intégrées
République Tchèque		Tant les infrastructures que les trains sont mis à disposition par une compagnie d'État verticalement intégrée. Il existe une séparation comptable entre les infrastructures et le matériel roulant.
Danemark		Les Chemins de fer sont verticalement séparés mais toujours dans le secteur non concurrentiel et réglementé. Avant le 1er janvier 1997, la Compagnie nationale DSB était propriétaire des infrastructures (les voies et la signalisation) et exploitait les trains. Une autorité gouvernementale (Banestyrelsen) est désormais propriétaire de l'infrastructure et DSB se contente d'exploiter les trains. Les installations de maintenance comme celles de nettoyage et de restauration sont sous contrat avec des compagnies privées.

Tableau A- 6: Obligations de séparation en vigueur dans le secteur ferroviaire (suite)

	Entre les réseaux régionaux	Entre les infrastructures et l'exploitation des trains
Finlande		L'indépendance juridique des chemins de fer nationaux finlandais (VR) a été mise en œuvre en réalisant une séparation des activités d'exploitation au sein d'un groupe de compagnies liées entre elles par des liens en capital et constituées selon les règles de la loi finlandaise sur les sociétés. La société-mère se nomme "VR-Group Ltd" (Chemins de fer finlandais). L'État détient 100% du capital. L'Administration des chemins de fer finlandais, une autorité séparée, a été créée conformément à une Loi 21/1995. Celle-ci est administrativement subordonnée au Ministère des Transports et des Communications. L'Administration des chemins de fer est responsable de la maintenance et du développement du réseau détenu par l'État.
France		La séparation comptable existe depuis la création de la SNCF. La création de RFF s'est traduit par une séparation organisationnelle. La SNCF a mis en place des filiales chargées du transport des passagers et des marchandises.
Allemagne		<p>Le texte de base est le "Deutsche Bahn Gründungsgesetz" (DBGrG – Loi sur création de la Compagnie des Chemins de fer allemands) de 1993. La Loi prévoit d'abord la création de DB AG qui a récupéré les activités commerciales du Bundeseisenbahnvermögen (BEV – Actifs particuliers des Chemins de fer fédéraux), ces activités étant séparées au sein de plusieurs départements : transport de passagers sur longue distance, transport de passagers sur courte distance, transport de marchandises et infrastructures, ces séparations étant justifiées à la fois pour des motifs comptables et organisationnels. Au plus tôt dans trois ans et au plus tard dans cinq ans après l'enregistrement de DB AG au Registre du commerce (5 janvier 1994) ces activités seront transformées en au moins quatre compagnies séparées. En décembre 1997 le conseil de surveillance de DB AG a décidé de restructurer les Chemins de fer allemands au sein des 5 sociétés suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - DB Reise et Touristik AG (transport de passagers à longue distance); - DB Regio AG (transport de passagers à courte distance); - DB Cargo AG (transport de marchandises); - DB Netz AG (infrastructures); - DB Station and Service AG (gares de voyageurs). <p>Les sociétés seront réunies au sein d'une compagnie holding, DB AG. La dissolution de cette compagnie holding DB AG nécessite une loi du Parlement.</p>

Tableau A- 6: Obligations de séparation en vigueur dans le secteur ferroviaire (suite)

	Entre les réseaux régionaux	Entre les infrastructures et l'exploitation des trains
Hongrie		La compagnie nationale prépare un bilan comptable séparé pour les activités d'intérêt général et celles du secteur concurrentiel. Afin de garantir un état de concurrence exempte de toute discrimination, une autre organisation doit être créée, qui serait indépendante des compagnies de chemin de fer et qui planifierait et attribuerait les lignes de chemin de fer (en réalisant l'harmonisation souhaitée), contrôlerait le trafic et la qualité du service, analyserait les perturbations et mènerait les enquêtes sur les accidents.
Irlande		Il n'existe à présent aucune séparation des infrastructures et de l'exploitation. "Le Département des Entreprises Publiques a proposé que Iarnród Éirann soit verticalement séparé en deux compagnies indépendantes – l'une responsable des infrastructures, l'autre pour l'exploitation du réseau de chemins de fer.
Italie		Une comptabilité distincte et une séparation substantielle entre les infrastructures (ASA Rete) et l'exploitation sont mises en oeuvre. Il n'existe pas pour l'instant de séparation d'ordre institutionnel, bien qu'une décision du Comité Interministériel pour la Planification Économique (CIPE) ait prévu une clause dans ce sens.
Japon		Intégrées
Corée		Intégrées
Mexique	Les compagnies de lignes de chemins de fer existantes sont verticalement intégrées. La principale gare de Mexico est détenue à 25% par chacune des principales compagnies desservant cette ville. Chaque concessionnaire doit présenter des comptes séparés pour le transport de marchandises et de passagers, chaque ligne concédée étant liée aux opérations d'exploitation afférentes. Les réformes, qui ont réalisé un éclatement de l'ancienne compagnie unique en plusieurs compagnies de lignes ont produit des résultats positifs. Il y a eu un accroissement de 23% du trafic de marchandises en 1998 et de 6% en 1999. La qualité du service, les temps de transit et les vitesses moyennes se sont améliorées. Il y a eu une augmentation de 283% de la productivité, 60% de réduction dans les retards et 680 millions de \$ de nouveaux investissements de la part des concessionnaires.	
Pays-Bas		La propriété et la direction du réseau et la fourniture des services de trains sont séparés dans des filiales distinctes de NS. Au 1er Janvier 2001, la propriété de ces organisations sera juridiquement séparée de NS
Nouvelle Zélande		Les Chemins de fer néo-zélandais sont entièrement intégrés et ne sont pas mis en concurrence.
Norvège		En 1996, la plus grande partie des lignes de chemins de fer ont été transférées de NSB à un organisme public (Jernbaneverket). Les autres installations comme les gares et les terminaux sont encore propriété de NSB mais sont donnés en location à Jernbaneverket sur une base de prix coûtant. NSB et Jernbaneverket ont partagé une administration et un conseil de direction commun jusqu'en 1999.

Tableau A- 6: Obligations de séparation en vigueur dans le secteur ferroviaire (suite)

	Entre les réseaux régionaux	Entre les infrastructures et l'exploitation des trains
Pologne		Un projet de loi, approuvé le 7 Octobre 1999 a institué en société PKP et séparé les infrastructures et les services de transport dans des compagnies indépendantes. Le nombre de compagnies de transport de passagers et de marchandises reste à déterminer.
Portugal		La séparation des comptabilités a débuté en 1996 et la séparation organisationnelle a été mise en œuvre par un décret No 104/97 qui a créé REFER EP, entreprise publique pour la gestion des infrastructures de chemins de fer.
Espagne		L'État est propriétaire de toutes les infrastructures – Le réseau traditionnel appartient à RENFE et celui à grande vitesse à GIF. La séparation comptable a été imposée à RENFE depuis 1994, en distinguant la gestion des infrastructures et des différentes activités commerciales (transport de banlieue, régional, à grande vitesse, marchandises).
Suède		Depuis 1988; la responsabilité de la comptabilité des infrastructures est assurée par Banverket. Depuis que le gouvernement a pris la responsabilité de fournir les infrastructures de chemins de fer en 1988, la gestion des infrastructures est entièrement séparée de l'exploitation du trafic.
Suisse		Pour les entreprises de chemins de fer, le plan de restructuration prévoit la présentation de comptes séparés et, dans certains cas, une totale séparation entre les infrastructures et l'exploitation, qui étaient auparavant intégrés. Ceci mettra un terme aux filiales croisées et garantira la nécessaire transparence. Seulement des comptabilités séparées sont prévues pour FSPs de taille réduite et moyenne et les compagnies exploitant des lignes à écartement étroit. Il sera demandé à la plus importante FSPs de mettre en œuvre une comptabilité séparée de la même manière que la CFF restructurée.
Turquie		Des études sont en cours s'agissant de la séparation des infrastructures et de l'exploitation et de leur réorganisation en tant que sociétés commerciales indépendantes. Le projet est de faire financer les infrastructures par des fonds gouvernementaux. La séparation des comptabilités, conformément à la Directive 91/440/EEC, est en cours.
Royaume Uni		Les entreprises de chemins de fer en Grande Bretagne sont juridiquement séparées par rapport à l'État et sont autonomes pour diriger leurs activités propres. La quasi-totalité de l'industrie du rail a été transférée au secteur privé, dont 100% des services de transport de voyageurs. Dans le cadre des nouvelles structures mises en place pour le secteur, le réseau et les infrastructures de British Rail ont été transférés au secteur privé et sont sous la responsabilité de Railtrack; les services de transport de voyageurs sont dirigés et exploités par le secteur privé par l'intermédiaire d'un système de franchises; et un Contrôleur des Chemins de fer a été mis en place pour surveiller le secteur et veiller à ce qu'aucune partie n'abuse de ses droits d'accès aux infrastructures.
États-Unis		Intégrées

Source : Informations données par les pays, OCDE (2000)

Tableau A-7: Situation actuelle de la concurrence en matière d'installations de télécommunications dans les pays de l'OCDE, janvier 2000

	Concurrence RTPC		Communications mobiles	
	RTPC fixe	Infrastructure de réseau (fournisseurs non autorisés à offrir des services vocaux)	Analogique	Numérique
Australie	40		-	5
Allemagne	173	250	1	4
Autriche	65	21	1	4
Belgique	19	13	1	3
Canada	148	2	2	8
Corée	4	10	-	5
Danemark			1	4
États-Unis ²	1965			A concurrence de 7 par région
Espagne	75		1	3
Finlande	126	48	1	4
France	49	14	2	3
Grèce	Monopole jusqu'en 2001	3	-	3
Hongrie	Monopole pour le RTPC national et international jusqu'à la fin 2001 ; 14 concessions locales.	-	1	3
Irlande	46		-	3
Islande	3		2	4
Italie				
Japon	215		9	41
Luxembourg	9	8		2
Mexique	34	71	Duopole dans chacune des 9 régions : 7 fournisseurs	Duopole dans chacune des 9 régions : 7 fournisseurs (les fournisseurs de services analogiques mettent leurs réseaux à niveau)
Norvège	41	12	1	3
Nouvelle-Zélande				2
Pays-Bas		103	1	5
Pologne	Monopole sur les services internationaux jusqu'en 2001 ; 53 concessions locales		1	3
Portugal	19	12	-	3
Royaume-Uni	487	5	2	5
Rép. tchèque	Monopole jusqu'en 2001 (16 réseaux locaux et 2 projets pilotes)	Duopole	1	3
Suède	30	80		4
Suisse ³	96	-	-	3
Turquie	Monopole jusqu'à la fin 2003			3

1. Les pratiques en matière d'attribution de licences varient selon les pays de l'OCDE, de sorte qu'il est difficile de comparer le nombre d'opérateurs. Dans plusieurs pays, les licences ne font pas de distinction entre RTPC local, national et international. Il peut aussi exister des licences régionales. Certains pays délivrent des licences pour les services plutôt que pour les réseaux. Les revendeurs ne sont pas pris en compte. Dans plusieurs pays de l'OCDE, les services mobiles analogiques, qui sont en voie d'abandon, constitue un monopole.

2. 93 % de la population américaine a accès à au moins trois concurrents sur le marché, et 33 %, à six ou plus.

3. Les licences concernent à la fois le RTPC et l'infrastructure des réseaux.

Source: Communications Outlook 2001, Tableau 2.1

Tableau A-8. Services de téléphonie cellulaire mobile fournis par des exploitants de télécommunications publiques (ETP) établis

Pays	Exploitant de téléphonie mobile lié à l'ETP	Relation avec l'ETP
Australie	Telstra	Exploitation directe
Autriche	Mobilkom Austria	Post und Telekom Austria (PTA) : 75 % du capital
Belgique	Belgacom Mobile	Belgacom : 75 % du capital
Canada	Mobility Canada	Opérant direct via Stentor
République Tchèque	EuroTel Praha	SPT Telecom : 51 %
Danemark	Tele Danmark Mobile	Exploitation directe
Finlande	Sonera Ltd. (Telecom Finland)	Exploitation directe
France	France Télécom	Exploitation directe
Allemagne	Deutsche Telekom MobilNet GmbH	Deutsche Telekom : 100 % du capital
Grèce	Cosmote	OTE : 70 % du capital
Hongrie	Westel 900	Matav : 46.6 % du capital
Islande	Iceland Telecom	Exploitation directe
Irlande	Telecom Eireann	Exploitation directe
Italie	Telecom Italia Mobile (TIM)	Telecom Italia : 63 % (1)
Japon	NTT DoCoMo	NTT : 94.7 % du capital (2)
Corée	SK Telecom	Korea Telecom : 20 % du capital
Luxembourg	P&T Luxembourg	Exploitation directe
Mexique	Radio Móvil DISPA	Telmex : 100 % du capital
Pays-Bas	KPN Telecom	Exploitation directe
Nouvelle Zélande	Telecom Mobile	Telecom NZ : 100 % du capital
Norvège	Telenor Mobile	Telenor AS : 100 % du capital
Pologne	Polska Telefonia Komórkowa (PTK)	TPSA : 66 % du capital
Portugal	Telecomunicações Móveis Nacionais S.A. (TMN)	Portugal Telecom : 100 % du capital
Espagne	Telefónica Moviles	Telefonica : 100 % du capital
Suède	Telia Mobitel	Telia AB : 100 % du capital
Suisse	Swiss PTT	Exploitation directe
Turquie	Türk Telecom	Exploitation directe
Royaume Uni	Cellnet	BT : 60 % du capital
États-Unis	--(3)	

Notes :

1. Auparavant, Telecom Italia Mobile était détenu à 63 % par le Groupe STET, qui détenait également 63 % de Telecom Italia, l'opérateur de poste et télécom établi. Cependant, en mars 1997, STET et Telecom Italia ont annoncé leur fusion la nouvelle société s'appelant 'Telecom Italia'.
2. NTT doit réduire sa part de capital dans NTT DoCoMo à 67.1 % en Octobre 1998 quand les actions de DoCoMo seront cotés sur le marché.
3. LECs fournit des services à travers ses filiales (pas de titulaires).

Source : OCDE (1998), Tableau 2, page 9

Tableau A-9: Panorama des réglementations sur les participations croisées et les offres de services conjoints dans le secteur de la communication.

	Entre les réseaux de télécommunications publics commutés (RTPC) et les réseaux de communications¹ mobiles	Entre les télécommunications et le secteur de la télévision par câble.	Entre les télécommunications et le secteur de la télédiffusion²	Entre la télévision par câble et le secteur de la télédiffusion.	Au sein du secteur des services de télévision³
Réglementations des participations croisées	<ul style="list-style-type: none"> - Restrictions pour les opérateurs RTPC (en particulier ceux déjà établis) qui ne peuvent créer une entreprise juridiquement séparée sur le marché des communications mobiles. - Limitations des participations en capital détenues par les opérateurs RTPC (en particulier ceux déjà établis) dans les sociétés de téléphonie mobile. 	<ul style="list-style-type: none"> - Restrictions pour les opérateurs télécom (en particulier ceux déjà établis) qui ne peuvent créer une entreprise juridiquement séparée sur le marché de la télévision par câble. - Limitations des participations en capital détenues par les opérateurs télécom (en particulier ceux déjà établis) dans les sociétés de télévision par câble. 	<ul style="list-style-type: none"> - Restrictions pour les opérateurs télécom qui ne peuvent créer une entreprise juridiquement séparée dans le secteur de la télédiffusion. - Limitation des participations en capital détenues par les opérateurs télécom dans les sociétés de télédiffusion. - Les compagnies de télédiffusion ne peuvent créer une entreprise juridiquement séparée dans le secteur des télécommunications. - Limitation des participations en capital détenue par les compagnies de télédiffusion dans les opérateurs de télécom. 	<ul style="list-style-type: none"> - Restrictions pour les opérateurs de télévision par câble qui ne peuvent créer une entreprise juridiquement séparée dans le secteur de la télédiffusion. - Limitations des participations en capital détenues par les opérateurs de télévision par câble dans les compagnies de télédiffusion. - Les compagnies de télévision ne peuvent créer d'entreprises juridiquement séparées sur le marché de la télévision par câble. - Limitation des participations en capital détenues par les compagnies de télédiffusion dans les opérateurs de télévision par câble. 	<ul style="list-style-type: none"> - Limitations du nombre de licences de télévision qu'une seule entité est autorisée à détenir. - Limitations des participations en capital détenues par une seule entité dans une entreprise de télévision.
Réglementation des offres de services conjoints Fourniture des infrastructures.	<ul style="list-style-type: none"> - Les opérateurs RTPC (en particulier ceux déjà établis) ne peuvent fournir des services de téléphonie mobile sans une séparation juridique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les opérateurs télécom (en particulier ceux déjà établis) ne peuvent fournir des services de télévision par câble sans une séparation juridique. - Les opérateurs de télévision par câble ne peuvent fournir des infrastructures de télécom sans une séparation juridique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les opérateurs de télécom ne peuvent obtenir de licence de télédiffusion. - Les compagnies de télédiffusion ne peuvent fournir des infrastructures de télécom. 	<ul style="list-style-type: none"> - Les opérateurs de télévision par câble ne peuvent obtenir une licence de télédiffusion. - Les compagnies de télédiffusion ne peuvent fournir des services de télévision par câble. 	

Tableau A-9: Panorama des réglementations sur les participations croisées et les offres de services conjoints dans le secteur de la communication (suite)

	Entre les réseaux de télécommunications publics commutés (RTPC) et les réseaux de communications⁷⁸ mobiles	Entre les télécommunications et le secteur de la télévision par câble.	Entre les télécommunications et le secteur de la télédiffusion⁷⁹	Entre la télévision par câble et le secteur de la télédiffusion.	Au sein du secteur des services de télévision⁸⁰
Fourniture des services	- Les opérateurs RTPC (en particulier ceux déjà établis) ne peuvent fournir des services de téléphonie mobile sans une séparation juridique.	- Les opérateurs RTPC (en particulier ceux déjà établis) ne peuvent fournir des services de télévision par câble sans une séparation juridique. - Les opérateurs de télévision par câble ne peuvent fournir des services de télécom sans une séparation juridique.	- Les opérateurs de télécom ne peuvent obtenir une licence de télédiffusion. - Les compagnies de télédiffusion ne peuvent fournir des services de télécom.	- Les opérateurs de télévision par câble ne peuvent obtenir une licence de télédiffusion. - Les compagnies de télédiffusion ne peuvent fournir des services de télévision par câble.	

1. Dans la mesure où le secteur des télécommunications est généralement considéré comme une partie du secteur des communications, les termes "participations croisées" ou "prestations de services communes" ne seront pas utilisés dans ce cas.
2. Le terme "télédiffusion" se réfère au moyen traditionnel- la diffusion de programmes de télévision en utilisant les réseaux hertziens.
3. Dans la mesure où le secteur de la télévision est généralement considéré comme une partie du secteur des communications, les termes "participations croisées" ou "prestations de services communes" ne seront pas utilisés dans ce cas.

Source : OCDE (1998), Tableau 1.

Tableau A- 10: Obligations de séparation dans le secteur des télécommunications

	Entre les services régionaux de lignes fixes	Entre les services locaux et de longue distance	Entre les services locaux et ceux mobiles	Entre les services locaux et ceux à large bande
Australie	Telstra n'a pas été structurellement séparée. La politique du Gouvernement consiste à mettre en œuvre de façon impropre les règles du marché et à faire appliquer une réglementation spécifique à l'industrie des télécommunications en vertu de la loi sur les Pratiques de Commerce. La Commission souhaite faire paraître un texte officiel exigeant une séparation comptable dans l'avenir.			
Autriche				- PTA ne fournit pas les infrastructures de télévision.
Belgique				- Belgacom ne fournit pas les infrastructures de télévision.
Brésil	Quand Telebras, l'ancien monopole public pour les télécommunications a été privatisé, plusieurs compagnies régionales furent créées avec une franchise pour fournir les services de lignes fixes locales et intra-régionales.	Une compagnie séparée, Embratel, s'est vue confier les franchises pour les communications de longue distance et internationales. A partir de 2003 Embratel sera autorisée à fournir des services locaux et les compagnies titulaires au niveau régional seront autorisées à fournir des services sur longue distance.		
Canada	Des réglementations protectrices restreignent la possibilité d'exploiter en même temps des services monopolistiques et ceux concurrentiels, et exigent que les services de téléphonie mobile soient exploités par l'intermédiaire d'une filiale séparée.			
République Tchèque	Une comptabilité séparée doit être maintenue pour l'exploitation de services publics de télécommunications.			
Danemark	Il existe une séparation des comptabilités entre la partie concurrentielle et celle de service public des activités de TeleDanmark, et la société doit payer le même prix pour utiliser le réseau que les compagnies concurrentes.			
Finlande	Obligation de comptabilité séparée imposée aux compagnies. Une décision de 1997 exige une séparation des activités de télécom, longue-distance, internationales, NMT, GSM, et DCS.			
France	Informations non communiquées			
Allemagne	Informations non communiquées			

Tableau A-10: Obligations de séparation dans le secteur des télécommunications (suite)

	Entre les services régionaux de lignes fixes	Entre les services locaux et de longue distance	Entre les services locaux et ceux mobiles	Entre les services locaux et ceux à large bande
Hongrie	L'accord de concession conclu individuellement avec les sociétés contient des règles imposant une séparation des comptabilités entre les activités couvertes par l'accord de concession et celles qui ne le sont pas, cependant les obligations découlant de ces clauses de l'accord ne sont pas toujours entièrement respectées par les compagnies. La mise en œuvre des obligations contractuelles s'est avérée être un travail très difficile durant les années passées.		En 1999, MATÁV a acquis une position exclusive de contrôle dans Westel, compagnie filiale opérant sur le marché du téléphone mobile cellulaire après que l'autre copropriétaire MediaOne ait abandonné le marché hongrois et vendu sa participation à Deutsche Telekom AG, la compagnie mère de MATÁV.	
Irlande	Informations non communiquées			
Italie	Informations non communiquées			
Japon	En juillet 1999, NTT a été éclaté en 4 compagnies, incluant NTT Est et NTT Ouest qui sont des opérateurs locaux régionaux se limitant à fournir des communications intra-préfecture. NTT Est, NTT Ouest et NTT Communications sont toutes filiales d'une seule et même compagnie holding .	NTT Est et Ouest ont été séparés de NTT Communications qui fournit des services de communication de longue distance et à l'international. NTT Est, NTT Ouest et NTT Communications sont toutes filiales d'une seule et même compagnie holding.		
Corée	Informations non communiquées			
Mexique	Telmex est autorisé à participer à des activités dans un cadre concurrentiel par l'intermédiaire de ses filiales et sous la condition d'une séparation des comptabilités. Cofotel a stipulé que Telmex est requis de fournir une information comptable séparée sur dix services (lignes fixes locales, réseau mobile local, longue distance, téléphones publics, téléphones en zone rurale, fourniture de services dédiés, téléphone interurbain, fax, commercialisation et maintenance de l'équipement technique et du câble, télévision à péage et autres services) mais cette réglementation doit encore entrer en application.			Telmex n'est pas autorisée à exploiter des services de télévision ouverts au public et des entités économiques impliquées dans des activités de radiodiffusion ne sont pas autorisées à détenir des participations dans Telmex.
Pays-Bas	Les exploitants de réseaux fixes de téléphones publics, de services de téléphone public et de lignes en location permettant des interconnexions avec d'autres fournisseurs doivent appliquer une séparation des comptabilités entre les activités liées à l'interconnexion et les autres. Il existe un niveau élevé d'intégration verticale des infrastructures et des prestations de services.			
Nouvelle Zélande	Informations non communiquées			

Tableau A- 10: Obligations de séparation dans le secteur des télécommunications (suite)

	Entre les services régionaux de lignes fixes	Entre les services locaux et de longue distance	Entre les services locaux et ceux mobiles	Entre les services locaux et ceux à large bande
Norvège	Telenor est une compagnie verticalement intégrée. Telenor est tenue de respecter certaines règles pour la présentation de sa comptabilité et des compte-rendus à remettre à l'organisme de régulation. Une amélioration de la comptabilité sera imposée à Telenor à partir de 2000. Ce système est destiné à mieux mettre en œuvre les règles sur la non discrimination, la transparence et l'allocation des charges. En 1999 le Parlement a voté contre une proposition de séparer les infrastructures de Telenor au sein d'une société distincte. Telenor sera partiellement privatisée en 2001.			
Pologne	Conformément aux directives de l'UE, la nouvelle loi sur les télécommunications prévoit une exigence de comptabilité distincte des charges pour chaque catégorie de services.			
Portugal	Informations non communiquées			
Espagne	Les opérateurs sont verticalement intégrés. Telefonica est tenu de transmettre des informations sur les charges liés à son réseau à l'organisme régulateur.		Une réglementation de juin 2000 stipule qu'une entreprise détenant plus de 3 % des actions de plus d'un opérateur important de téléphone fixe ou mobile subira des restrictions dans l'exercice de ses droits de vote au sein des organes d'administration de ces entreprises.	
Suède	Informations non communiquées			
Suisse	Aucune séparation structurelle n'est requise. Tous les opérateurs peuvent exercer leurs activités sur n'importe quel segment du marché. La présentation de comptes séparés pour les services d'interconnexion doit permettre à la Commission des Communications de faire appliquer les règles concernant le contrôle des prix sur les services d'interconnexion et empêcher les subventions croisées entre les services réglementés et ceux non réglementés.			
Turquie	Informations non communiquées			
Royaume Uni			(La participation de BT au capital de Cellnet est limitée à 60%)	
États-Unis	Informations non communiquées			

Source : informations données par les pays

Tableau A- 11: Restrictions particulières posées aux participations croisées dans les pays de l'OCDE

	Restriction	Détails des restrictions
Allemagne	Non	
Australie	Non	
Autriche	Oui	L'ORF, le radiodiffuseur public, n'est pas autorisé à investir dans les câblo-opérateurs.
Belgique ¹	Oui	Les câblo-opérateurs ne sont pas autorisés à fournir des services de télévision terrestre. Ils ne peuvent pas détenir plus de 24% du capital d'une station de télévision privée, locale ou communautaire. Ils ne peuvent pas non plus exploiter de telles stations de télévision ni contrôler plus d'un tiers de leur organe de direction. Les sociétés de télévision terrestre n'ont pas le droit de fournir d'infrastructures ou de services de télévision par câble.
Canada ²	Non	
Corée	Oui	Les participations réciproques entre sociétés de radiodiffusion hertzienne et sociétés d'exploitation de réseaux câblés sont interdites. Les sociétés de télévision terrestre ne peuvent détenir plus de 33 % du capital des exploitants de satellites. Des restrictions s'appliquent aux participations croisées entre câblo-opérateurs, opérateurs de systèmes par câble et fournisseurs de programmes.
Danemark	Non	
Espagne	Oui	Les sociétés privées de télévision terrestre ne sont pas autorisées à fournir des infrastructures de télévision par câble. Les sociétés privées de télévision terrestre fournissant également des services de télévision par câble ne peuvent pas détenir plus d'une licence. Les sociétés privées de télévision terrestre fournissant également des services de télécommunications ne peuvent être titulaires de plus d'une licence.
États-Unis	Oui	Un câblo-opérateur ne peut pas acheminer le signal d'une chaîne de télévision possédée, exploitée ou contrôlée par lui sur toute la zone de desserte de son réseau câblé.
Finlande	Non	
France	Oui	Les sociétés de télévision terrestre déjà titulaires d'une licence pour la fourniture de services dans une zone de desserte de plus de 4 millions d'habitants ne sont pas autorisées à fournir des infrastructures de télévision par câble. Les câblo-opérateurs titulaires d'une licence pour la fourniture des infrastructures de télévision par câble dans une zone de desserte de plus de 6 millions d'habitants, ne sont pas habilités à fournir des services de télévision terrestre.
Grèce	Oui	Une société qui est titulaire d'une licence pour la fourniture de services de télévision à péage ou de radio à péage ne peut être titulaire d'une licence pour la fourniture de services de télévision en clair. Une même société ne peut être titulaire que d'une seule licence de télévision à péage dans un même mode de transmission (hertzien, câble et satellite) plus une licence de service à péage dans un mode de transmission différent.
Hongrie	Oui	Les câblo-opérateurs ne peuvent fournir des services de télévision terrestre, ni à investir dans des sociétés de télévision terrestre.
Irlande	Non	
Islande		
Italie	Oui	La loi sur les communications distingue trois marchés : télévision hertzienne ; radio ; câble et satellite. Un même opérateur ne peut totaliser plus de 30 % des ressources financières d'aucun de ces trois marchés. Une société peut être active sur deux ou trois marchés, à condition de ne dépasser cette limite de 30 % dans aucun des trois marchés.

**Tableau A- 11: Restrictions particulières posées aux participations croisées
dans les pays de l'OCDE (suite)**

	Restriction	Détails des restrictions
Japon	Oui	Les sociétés de télévision terrestre peuvent être autorisées à établir des infrastructures de télévision par câble dans certains cas spécifiques.
Luxembourg	Non	
Mexique	Non	
Norvège	Oui	L'autorité sur le contrôle des médias peut s'opposer à l'acquisition d'un intérêt majoritaire dans une entreprise de presse écrite ou de radiodiffusion si l'acquéreur, seul ou conjointement avec d'autres, possède (ou acquiert) la propriété d'une part importante du marché des médias régional ou local, et que l'opération est contraire aux objectifs de la loi.
Nouvelle-Zélande	Non	
Pays-Bas	Non	
Pologne		
Portugal	Non	
République tchèque	Non	
Royaume-Uni	Oui	Il est expressément interdit à la BBC de détenir une licence pour la fourniture de services de télévision par câble. Le régulateur en matière de radiodiffusion est tenu de veiller à ce que les titulaires de licences de télévision commerciales n'obtiennent pas de licence pour des services de télévision par câble. L'interdiction statutaire faite à British Telecom et aux autres opérateurs de télécommunications publiques de fournir des services de télévision via leurs réseaux de télécommunications a été levée en 1999.
Suède	Non	
Suisse	Non	
Turquie	Non	

1. La réponse de la Belgique concerne la communauté francophone.

2. Le CRTC statue au cas par cas. De plus, un opérateur de télécommunications désireux de fournir des services de télévision par câble doit détenir une entité structurellement distincte.

Source : Communications Outlook 1999, Tableau 6.23

**Tableau A- 12: Restrictions en matière de propriété visant les services de télévision
dans les pays de l'OCDE¹**

	Télévision hertzienne	Télévision par câble	Radiodiffusion directe par satellite
Allemagne	Une seule et même entité ne peut contrôler plus de 30 % du temps d'audience total annuel du marché.		
Australie	Une seule et même entité ne peut contrôler des licences de radiodiffusion télévisuelle hertzienne commerciale représentant une zone cumulée de desserte dépasse 75 % de la population globale d'Australie.	Aucune	Aucune
Autriche	Aucune ²	Aucune	Aucune
Belgique ³	Une seule et même entité qui détient directement ou indirectement plus de 24 % des actions d'une station de télévision privée ne peut détenir directement ou indirectement plus de 24 % des actions d'une autre station de télévision privée francophone.		
	Les stations de télévision à péage de la communauté francophone doivent réserver au moins 26 % de leur capital à la RTBF, seule ou en association avec l'une de ses filiales, ou bien leurs statuts doivent assurer un droit de veto à la RTBF.		
Canada	Une seule et même entité ne peut posséder plus d'une station de télévision offrant des services dans la même langue officielle sur un marché donné. Radio: dans les marchés comptant moins de 8 stations commerciales dans une langue donnée, une même entité peut en posséder jusqu'à 3, dont 2 au plus dans chaque bande de fréquences (MA ou MF). Dans les marchés comptant plus de 8 stations commerciales dans une langue donnée, une même entité peut en posséder jusqu'à quatre (2 en MA et 2 en MF).	Aucune	Aucune
Corée	Une seule et même entité ne peut détenir plus de 30 % des actions d'une chaîne généraliste ou d'information.	Un opérateur de réseau câblé ou un fournisseur de programme ne peut réaliser plus de 33 % du chiffre d'affaires total de sa catégorie. Les opérateurs de réseaux câblés ne peuvent posséder des réseaux dans plus de 10 % des zones desservies par le câble.	Un diffuseur (par voie hertzienne, par câble, par satellite ou combinant plusieurs mode de diffusion ne peut pas réaliser plus de 33 % du chiffre d'affaires total de la radiodiffusion.
Danemark	Dans le cas de la télévision locale : • une seule et même personne ne peut pas être membre du conseil d'administration de plus d'une station locale. • pas d'activité commerciale autre que la presse écrite	Aucune	Aucune

Tableau A- 12: Restrictions en matière de propriété visant les services de télévision dans les pays de l'OCDE (suite)

	Télévision hertzienne	Télévision par câble	Radiodiffusion directe par satellite
Espagne	<p>Une même entité ne peut détenir plus d'une licence.</p> <p>Une même entité ne peut posséder ou contrôler indirectement plus de 25 % du capital.</p> <p>Une même entité ne peut détenir des participations dans plus d'une licence.</p>	<p>Le nombre maximal d'abonnés à une seule et même entité est limité à 1.5 millions.</p>	<p>Une seule et même entité ne peut contrôler directement ou indirectement plus de 25 % du capital.</p>
États-Unis	<p>Une même entité ne peut posséder, exploiter ou contrôler des stations de télévision représentant plus de 35 % de l'audience potentielle nationale.</p> <p>Une même entité ne peut posséder plus d'une station de télévision dans un marché donné.</p> <p>Une même entité ne peut pas posséder, exploiter ou contrôler plus d'un des grands networks (ABC, CBS, FOX, NBC)</p> <p>Une même entité peut posséder à la fois l'un des grands networks et un nouveau réseau (UPN, WB).</p>	<p>Nul ne peut posséder, exploiter ou contrôler des réseaux de télévision par câble desservant plus de 30 % des abonnés à l'ensemble des services de distribution de programmes des États-Unis.</p>	<p>Aucune</p>
Finlande	<p>Aucune.</p> <p>Mais, pour décider de l'octroi de licences, l'autorité compétente visera à favoriser la liberté d'expression et la diversité de la programmation. Si le titulaire d'une licence ou son contrôle change, une nouvelle demande de licence doit être présentée.</p>	<p>Aucune</p>	<p>Aucune</p>
France	<p>Une même entité ne peut posséder plus de 49 % du capital d'un radiodiffuseur national.</p> <p>Une société de radiodiffusion détenant déjà l'autorisation de fournir des services de télévision dans une zone desservant quatre millions de personnes ou plus ne peut être titulaire d'une deuxième autorisation.</p> <p>Quatre conditions limitent l'octroi d'une licence pour la radiodiffusion numérique. Un individu ou une entité ne peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> • posséder plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une licence ; • contrôler plus de cinq chaînes ; • recevoir plus d'une licence portant sur la même zone géographique ; • cumuler des licences de différentes zones géographiques de manière à assurer la desserte de plus de 6 millions de personnes. 	<p>Un opérateur de télévision par câble déjà titulaire d'une licence portant sur une zone de desserte de 6 millions d'habitants ou plus, ne peut posséder une autre licence.</p>	

Tableau A- 12: Restrictions en matière de propriété visant les services de télévision dans les pays de l'OCDE (suite)

	Télévision hertzienne	Télévision par câble	Radiodiffusion directe par satellite
Grèce	Une seule et même entité ne peut détenir des participations ou des droits de vote dans plus d'une société de radiodiffusion. Une seule et même entité ne peut détenir plus de 25 % du capital d'une société de radiodiffusion.	n.d.	n.d.
Hongrie	Une seule et même entité détenant une licence de radiodiffusion de télévision nationale ou détenant une participation de contrôle dans une telle entité ne peut acquérir une participation majoritaire dans une autre société de radiodiffusion.	Une organisation de télécommunications ne peut pas posséder, louer ou contrôler un réseau de télévision par câble, à l'exception de quelques cas particuliers.	Aucune
Irlande	Aucune	Aucune	
Islande			
Italie	Une seule et même entité ne peut contrôler plus de 20 % des ressources disponibles du spectre ou de réaliser plus de 20 % du chiffre d'affaires du secteur (recettes publicitaires + redevances)	Une seule et même entité ne peut contrôler plus de 30 % des ressources financières du marché du câble et du satellite.	Une seule et même entité ne peut contrôler plus de 30 % des ressources financières du marché du câble et du satellite.
Japon	Une seule et même entité ne peut détenir ou contrôler plus d'une station de radiodiffusion	Aucune	Une seule et même entité ne peut détenir ou contrôler plus d'une station de radiodiffusion.
Luxembourg	Une même entité ne peut pas posséder de participations dans plus d'une société de radiodiffusion. Une même entité ne peut pas posséder plus de 25 % du capital ou des droits de vote d'une société de radiodiffusion.		
Mexique	Aucune		
Norvège	L'Autorité sur le contrôle des médias peut intervenir si l'acquisition d'une entreprise de médias est susceptible de conduire une personne à une position dominante dans le marché national, ou dans un marché régional ou local des médias.	Aucune	Aucune
Nouvelle Zélande	Aucune	Aucune	Aucune
Pays-Bas	Aucune	Aucune	Aucune
Pologne			
Portugal	La législation générale de la concurrence s'applique, en particulier pour les segments où il peut y avoir abus de position dominante		

**Tableau A- 12: Restrictions en matière de propriété visant les services de télévision
dans les pays de l'OCDE (suite)**

	Télévision hertzienne	Télévision par câble	Radiodiffusion directe par satellite
République tchèque	Aucune	Aucune	Aucune
Royaume-Uni	<p><i>S'agissant de la télévision analogique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • une seule et même entité ne peut détenir ou contrôler des licences représentant plus de 15 % de l'ensemble des téléspectateurs. <p><i>S'agissant de la télévision numérique :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • en utilisant le système de points, et en fonction du nombre total de points alloués, le nombre maximal de points qu'il est permis à une seule et même entité de détenir varie entre 20 % et 25 % de l'ensemble des services de programmation numérique. • le nombre de licences multiplex qu'il est permis de détenir est limité. Une seule et même personne physique ou morale ne peut pas détenir plus de trois licences. 		
Suède	Aucune	Aucune	Aucune
Suisse	Les candidats doivent communiquer les noms des principaux actionnaires à l'autorité qui délivre les licences. Cette dernière déterminera s'il existe une menace à la diversité des opinions et de l'offre.		
Turquie	n.d.	n.d.	n.d.

Notes: 1. En général, ce tableau traite des chaînes de télévision privées. Les chaînes de télévision publiques ne sont pas incluses.
2. La réponse de la Belgique s'applique à la communauté francophone.

Source : Communications Outlook 2001, Tableau 6.24

Tableau A- 13: Obligations de séparation dans les services postaux

	Entre la collecte au niveau régional et les opérations de délivrance du courrier	Entre la délivrance et la collecte/ le tri/ l'acheminement	Entre la délivrance normale et par voie express / la livraison de colis (séparation horizontale)
Australie			La législation devant le Parlement Fédéral exigera de la Poste australienne de maintenir des comptes séparés pour ses services monopolistiques, afin de garantir que la Poste australienne ne subventionne pas ses services concurrentiels à partir de ceux monopolistiques.
Autriche	Informations non communiquées		
Belgique	Informations non communiquées		
Brésil	Informations non communiquées		
Canada	Informations non communiquées		
République Tchèque	Informations non communiquées		
Danemark			Les règles d'équilibre des comptes pour la Poste danoise garantissent que les statistiques nécessaires sont établies, de manière à ce qu'il puisse être mesuré si les règles de concurrence sont respectées (par exemple, qu'aucune subvention croisée entre les activités monopolistiques et celles concurrentielles ne puisse intervenir).
Finlande			"Le prestataire d'un service d'intérêt général devra utiliser des méthodes de calcul qui permettent de montrer le caractère raisonnable en fonction des charges supportées des prix des différents services. Dans la comptabilité interne la prestation d'un service d'intérêt général devra être présentée de façon séparée par rapport aux autres services."
France	Informations non communiquées		
Allemagne	Informations non communiquées		
Hongrie			Les stipulations de la loi sur les télécommunications, en cours de préparation, prévoient des clauses garantissant l'accès direct au réseau postal à la fois pour les consommateurs importants et les autres prestataires de services sous condition de payer le juste prix. Une pré-condition à cela est la justification en toute transparence des coûts réels des services fournis, sujet que la loi doit également traiter.
Irlande			"Conformément à une Directive de l'UE sur les services postaux, les comptabilités seront séparées entre les activités concurrentielles et celles du domaine monopolistique et entre l'acheminement des lettres et celui des colis à partir de 2000, cela afin d'accroître la transparence, en particulier dans le but de contrôler les subventions croisées au profit des activités concurrentielles".
Italie	Informations non communiquées		
Japon	Informations non communiquées		
Corée	Informations non communiquées		
Mexique	Informations non communiquées		

Tableau A- 13: Obligations de séparation dans les services postaux (suite)

	Entre la collecte au niveau régional et les opérations de délivrance du courrier	Entre la délivrance et la collecte/ le tri/ l'acheminement	Entre la délivrance normale et par voie express / la livraison de colis (séparation horizontale)
Pays-Bas			La Loi sur les Postes néerlandaises a introduit au début de l'an 2000 un système de comptes séparés.
Nouvelle Zélande	Informations non communiquées		
Norvège			Posten est une compagnie verticalement intégrée mais il est exigé qu'elle tienne des comptes séparés entre ses activités concurrentielles et celles monopolistiques. L'objectif principal est de faciliter la mise en œuvre de la réglementation sur les services d'intérêt général et de réduire la possibilité de subventions croisées. La séparation des comptes peut également améliorer le contrôle des prix pour l'accès aux services de base.
Pologne	Informations non communiquées		
Portugal	Informations non communiquées		
Espagne	Informations non communiquées		
Suède	Informations non communiquées		
Suisse	Informations non communiquées		
Turquie	Informations non communiquées		
Royaume Uni	Informations non communiquées		
États-Unis	Informations non communiquées		

Source : informations données par les pays, OCDE (2000).

ANNEXE

RECOMMANDATION DU CONSEIL DE L'OCDE CONCERNANT LA SÉPARATION STRUCTURELLE DANS LES SECTEURS RÉGLEMENTÉS

LE CONSEIL,

Vu l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques, en date du 14 décembre 1960 ;

Vu l'accord intervenu à la réunion du Conseil au niveau des Ministres en 1997 visant à réformer la réglementation économique dans tous les secteurs afin de stimuler la concurrence [C/MIN(97)10], et en particulier :

- « (i) séparer les activités potentiellement concurrentielles des réseaux de services d'utilité publique réglementés, et procéder par ailleurs aux restructurations requises pour réduire la puissance sur le marché des entreprises en place ;
- (ii) garantir l'accès aux réseaux essentiels à tous les entrants sur le marché dans des conditions de transparence et de non-discrimination »;

Vu le rapport "séparation structurelle dans les secteurs réglementés" ;

Reconnaissant qu'il existe des différences dans les caractéristiques des secteurs et des pays, des différences dans les processus de réforme réglementaire et des différences dans la reconnaissance de l'efficacité des politiques structurelles, des politiques comportementales etc., et que ces différences devraient être prises en compte lorsque l'on examine les questions structurelles ;

Reconnaissant que les entreprises réglementées, en particulier dans les industries de réseaux, opèrent souvent à la fois dans des activités non concurrentielles et dans des activités complémentaires concurrentielles ;

Reconnaissant que le degré de concurrence qui peut être maintenu dans les activités complémentaires concurrentielles varie mais que, lorsque ces activités peuvent supporter une concurrence effective, il est souhaitable de faciliter cette concurrence en tant qu'instrument permettant de maîtriser les coûts, de promouvoir l'innovation et d'accroître globalement la qualité de la réglementation, au bénéfice en fin de compte des utilisateurs et consommateurs finaux ;

Reconnaissant que dans ce contexte, l'entreprise réglementée a la possibilité, en l'absence de mesures antitrust ou de mesures réglementaires, de limiter la concurrence en restreignant la qualité ou autres conditions auxquelles les entreprises concurrentes en amont ou en aval ont accès aux services de l'activité non concurrentielle, en restreignant la capacité de l'activité non concurrentielle afin de limiter les possibilités d'entrée de nouvelles entreprises dans l'activité complémentaire, ou en utilisant les procédures réglementaires et juridiques pour retarder la fourniture d'un accès ;

Reconnaissant que suivant la structure du secteur, une entreprise réglementée qui opère à la fois dans une activité non concurrentielle et une activité concurrentielle complémentaire peut aussi être incitée à restreindre la concurrence dans l'activité complémentaire ;

Reconnaissant que ces restrictions de la concurrence sont généralement préjudiciables à l'efficacité et aux consommateurs ;

Reconnaissant qu'il existe une variété de politiques susceptibles d'être poursuivies qui cherchent à renforcer la concurrence et la qualité de la réglementation en s'attaquant aux incitations et/ou à la capacité des entreprises réglementées à contrôler l'accès. Ces politiques peuvent, en gros, être réparties entre celles qui s'attaquent en premier lieu aux incitations de l'entreprise réglementée (comme la séparation verticale de la propriété ou le club ou la propriété conjointe) et que l'on peut appeler politiques structurelles, et les politiques qui s'attaquent en premier lieu à la capacité de l'entreprise réglementée à refuser l'accès (comme la réglementation de l'accès), que l'on peut appeler politiques comportementales.

Considérant que les politiques comportementales contrairement aux politiques structurelles n'éliminent pas l'incitation qu'a l'entreprise réglementée à restreindre la concurrence ;

Considérant que malgré tous les efforts des autorités de contrôle, les mesures réglementaires axées sur les comportements qui visent à limiter la possibilité pour une entreprise réglementée intégrée de restreindre la concurrence peuvent conduire à une moindre concurrence que cela ne serait le cas si l'entreprise réglementée n'avait pas l'incitation à restreindre la concurrence ;

Considérant que, de ce fait, l'efficacité et l'efficacité de la réglementation de l'activité non concurrentielle, la capacité disponible pour assurer l'accès, le nombre d'accords en matière d'accès et la facilité avec laquelle ces accords sont conclus et le niveau global de concurrence dans l'activité concurrentielle peuvent être plus élevés, dans le cadre de politiques structurelles ;

Considérant que dans de telles circonstances, il est d'autant plus nécessaire pour prévenir et s'attaquer aux restrictions à la concurrence, que les autorités de concurrence disposent des instruments appropriés, en particulier de la capacité de prendre des mesures intérimaires adéquates ;

Considérant que certaines formes de séparation partielle d'une entreprise réglementée (par exemple séparation comptable ou séparation fonctionnelle) peuvent ne pas éliminer l'incitation pour l'entreprise réglementée à restreindre la concurrence et donc peuvent être moins efficaces en général pour ce qui est de faciliter la concurrence que les politiques structurelles quoiqu'elles puissent jouer un rôle important et utile en apportant leur soutien à certaines politiques comme la réglementation de l'accès ;

Reconnaissant que, dans certaines circonstances, le fait d'autoriser une entreprise réglementée opérant dans une activité non concurrentielle à opérer dans une activité concurrentielle complémentaire permet à l'entreprise réglementée d'obtenir d'importants gains d'efficacité sur le plan économique ou de fournir un niveau déterminé de services universels ou de fiabilité des services ;

Reconnaissant que les décisions structurelles dans les secteurs réglementés exigent souvent des arbitrages délicats, complexes et ayant un grand retentissement, ce qui nécessite une indépendance vis-à-vis du secteur réglementé et requiert des compétences, de l'expérience et de la transparence pour évaluer les effets sur la concurrence et comparer ces effets avec les gains d'efficacité résultant de l'intégration ; et

Reconnaissant que les frontières entre les activités qui sont potentiellement concurrentielles et les activités qui peuvent être non concurrentielles sont susceptibles de changer et qu'il serait coûteux et inefficace d'ajuster continuellement le degré de séparation verticale ;

I. RECOMMANDE ce qui suit aux gouvernements des pays Membres :

1. Lorsqu'ils sont confrontés à une situation dans laquelle l'entreprise réglementée opère simultanément ou est susceptible de le faire dans le futur, dans une activité non concurrentielle et dans une activité complémentaire potentiellement concurrentielle, les pays Membres devraient bien peser les bénéfices et les coûts des mesures structurelles contre les bénéfices et les coûts des mesures comportementales.

Les coûts et bénéfices à mettre en balance incluent les effets sur la concurrence, les effets sur la qualité et le coût de la réglementation, les coûts de transition des modifications structurelles et les bénéfices économiques et d'intérêts généraux de l'intégration verticale, à la lumière des caractéristiques économiques du secteur dans le pays concerné.

Les coûts et bénéfices à mettre en balance devraient être ceux qui sont reconnus par l(es) autorité(s) compétente(s), y compris l'autorité de concurrence, à partir de principes définis par le pays membre. Cette mise en balance devrait intervenir tout particulièrement dans le cadre de la privatisation, de la libéralisation ou de la réforme réglementaire.

2. Aux fins de la présente Recommandation :

- (a) on entend par "entreprise" une entité juridique ou un groupe d'entités juridiques où le degré d'interdépendance (par exemple participations au capital) entre les entités dans le groupe est suffisant pour que ces entités soient considérées comme une seule entité au regard des lois nationales régissant les concentrations économiques ;
- (b) on entend par "entreprise réglementée" une entreprise, qu'elle soit privée ou sous contrôle public, qui est soumise à une réglementation économique visant à contenir l'exercice de puissance sur le marché de la part de cette entreprise ;
- (c) on entend par "activité non concurrentielle" un marché économique, défini suivant les principes de concurrence généralement acceptés, dans lequel, à la suite d'une réglementation ou des caractéristiques propres de l'offre et de la demande sur le marché, une entreprise a une puissance sur le marché substantielle et durable ;
- (d) on entend par "activité concurrentielle" un marché économique, défini suivant les principes de concurrence généralement acceptés, dans lequel l'interaction entre les fournisseurs effectifs et potentiels a pour effet en pratique de limiter la puissance sur le marché d'un fournisseur quelconque ; et
- (e) le terme "complémentaire" est employé dans un sens large et englobe des produits (et services) qui se renforcent mutuellement. Les produits qui sont complémentaires de l'activité non concurrentielle d'une entreprise réglementée comprennent donc (1) les produits achetés par l'entreprise auprès de fournisseurs (en amont), (2) les produits vendus par l'entreprise aux clients (en aval), et (3) d'autres produits utilisés conjointement aux produits non concurrentiels de l'entreprise, et ce lorsque la réussite des concurrents à fournir ces produits dépend de leur capacité ou de la capacité de leurs clients à avoir accès aux produits non concurrentiels.

- II. CHARGE le Comité du droit et de la politique de la concurrence :
1. de faire office, à la demande des pays Membres concernés, de forum de consultation sur la mise en œuvre de la Recommandation ; et
 2. d'examiner l'expérience des pays Membres dans la mise en œuvre de la présente Recommandation et de faire rapport au Conseil dans les trois ans sur la mise en œuvre de cette Recommandation, et sur toute éventuelle amélioration ou révision à y apporter.
- III. INVITE les pays non-membres à s'associer à cette Recommandation et à la mettre en œuvre.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(24 2001 25 2 P 1) – ISBN 92-64-28726-4 n° 52070 2001