

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,  
OECD Publications Service,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

## PARTIE II

### Chapitre 5

# Secteurs de l'électricité, du gaz et du transport routier de marchandises\*

\* Pour plus d'informations, voir le rapport de référence sur « La réforme de la réglementation dans les secteurs de l'électricité, du gaz et du transport routier de marchandises » sur le site [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)

## ÉLECTRICITÉ

### Introduction

#### ***La situation de départ pour la réforme du secteur de l'électricité est difficile***

En Turquie, le secteur de l'électricité s'est révélé être un élément essentiel du « développement étatique » de l'économie. Pour le moment, ce secteur reste dominé par des entreprises publiques. Or leur situation financière actuelle est extrêmement fragile. A défaut de réforme, ce secteur se dirige vers un effondrement financier. Les nombreux vols d'électricité et défauts de paiement ont réduit les rentrées de fonds et les tentatives précédentes cherchant à faciliter la participation privée dans les investissements productifs nécessaires ont provoqué en général une hausse du prix de l'électricité achetée par les entreprises publiques.

Enfin, une réforme fondamentale a été amorcée avec l'adoption de la nouvelle loi sur le marché de l'électricité et la création d'une Autorité de régulation du marché de l'énergie qui travaille à mettre en place d'ici septembre 2002 l'amorce d'un marché concurrentiel de l'électricité en conformité avec les normes de l'UE. L'État se limitera à un rôle de réglementation (dont sera chargé un organisme indépendant) et conservera un rôle actif dans les activités de monopole naturel que sont le transport et la gestion/l'ajustement du système. Par conséquent, sur les segments potentiellement compétitifs de la production, de la distribution/vente au détail, une réelle privatisation est à l'ordre du jour à la suite des tentatives de faire participer le secteur privé dans le cadre des accords CET et TDE qui n'ont donné que des résultats insuffisants.

L'abandon de l'ancien système s'est révélé très difficile. De plus, l'équilibre entre l'offre et la demande est assez fragile en Turquie et l'expérience des autres pays souligne les risques liés à la réforme du secteur de l'électricité sur des marchés tendus. Un repli de la demande dû à la crise économique et la mise en service de nouvelles centrales ont permis d'obtenir un peu de marge de manœuvre. Tous les autres pays ont libéralisé le secteur de l'électricité dans un contexte de surproduction qui a facilité la réforme sur un plan technique comme sur un plan politique. Cette situation de départ souligne la nécessité d'une application rapide et efficace des réformes programmées qui, en fin de compte, offrent l'unique perspective de placer le secteur sur des bases financières viables. Dans ce but, la création d'un segment de distribution viable est fondamentale. Le temps est compté étant donné que la Turquie aura certainement besoin d'importants investissements privés supplémentaires dans la production d'électricité à partir de 2006. Si les réformes conçues sont correctement appliquées, la découverte des prix va progressivement donner aux investisseurs des signaux qui stimuleront la création de capacités, et l'on verra se manifester des acteurs solides financièrement, déjà présents sur le marché ou candidats, qui pourront répondre ou répondront effectivement aux signaux avant que ne se produisent des pénuries d'approvisionnement.

### **Le secteur de l'électricité fait l'objet d'importantes restructurations**

De 1993 à octobre 2001, le secteur turc de l'électricité a été dominé par deux entreprises d'État – la société turque de production et de transport d'électricité (TEAS) et la société turque de distribution d'électricité (TEDAS)<sup>1</sup>. Le 1<sup>er</sup> octobre 2001, la société TEAS a été divisée en trois entreprises distinctes chargées des activités de production, de négoce et de transport de l'électricité, par un décret constituant l'une des premières étapes du programme de libéralisation actuel. Ces entreprises, exerçant aujourd'hui légalement leur activité, sont Türkiye Elektrik İletim A.S. (TEİİAS – transport), Elektrik Üretim A.S. (EÜİİAS – production) et Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A.S. (TETİİAS – négoce).

La capacité de production installée s'est rapidement développée au cours des vingt dernières années, avec une croissance tendancielle de 8 % par an, pour atteindre 27.3 GW en 2000. L'énergie hydroélectrique représente une grande partie de la capacité installée de la Turquie (41 % en 2000), mais une part plus faible de la production (24.7 % en 2000)<sup>2</sup>. Ces trois dernières années, la Turquie a dû faire face à des problèmes de sécheresse qui ont limité la production d'énergie hydroélectrique. Les centrales à énergies fossiles constituent l'essentiel du reste de la capacité (58 % en 2000) et sont utilisées de manière plus intensive que les installations hydroélectriques (les centrales thermiques ont généré 75 % de la production totale). Comme dans de nombreux autres pays, le gaz joue un rôle de plus en plus important tandis que le charbon et le pétrole ont progressivement décliné (37 % de la production en 2000 pour le gaz, 31 % pour le charbon, et 7.5 % pour le pétrole). D'une manière générale, on s'attend à ce que ces tendances dans la répartition des sources d'énergie perdurent : l'importance du gaz et du charbon importé est en augmentation, tandis que la part du lignite et de l'énergie hydroélectrique diminue. En conséquence, la dépendance envers les importations devrait augmenter. La participation privée dans ce secteur a été relativement limitée, avec un certain nombre de périodes difficiles. Les entreprises privées de production, qui soit possèdent leurs propres centrales soit disposent de droits d'exploitation de centrales appartenant à TEAS, représentent 10.7 % de la capacité, et les autoproducteurs (les entreprises industrielles qui génèrent leur propre électricité ou vendent leurs surplus) représentent environ 11 % de la capacité.

En Turquie, avant la création d'une société distincte<sup>3</sup>, le réseau de transport était détenu et exploité par TEAS. La demande est concentrée à l'ouest du pays, dans les régions les plus peuplées, alors que jusqu'à présent la capacité de production était relativement concentrée à l'est, reflétant l'importance de la production hydroélectrique dans les régions montagneuses, en particulier dans le sud-est du pays. En conséquence, il existait des contraintes liées au transport de l'énergie à travers tout le pays et les pertes lors du transport sont légèrement au-dessus des normes internationales. La production de nouvelles centrales thermiques dans l'ouest du pays a atténué ces contraintes.

La Turquie est un petit importateur net d'électricité, principalement par le biais d'une connexion internationale avec la Bulgarie – qui représente environ 3 % de la consommation nationale. D'autres interconnecteurs plus importants vers les pays voisins sont en cours de construction ou prévus dans le cadre de programmes à plus long terme ayant pour objectif de synchroniser le système turc de transport de l'électricité avec les réseaux internationaux, en particulier l'UCTE, ce qui permettrait d'importer en plus grande quantité.

TEDAS est la principale entité de distribution. Ses activités sont réparties sur 33 régions différentes, donc trop nombreuses pour constituer des sociétés de distribution financièrement viables<sup>4</sup>. Les pertes et les vols d'électricité, ainsi que l'éclairage gratuit des

rues, comptent parmi les principaux problèmes du secteur de la distribution. Ces problèmes affaiblissent considérablement TEDAS sur le plan financier – elle doit payer cette électricité à TEAS mais ne reçoit aucun paiement de ses clients. D'un autre côté, la faiblesse financière de TEDAS et les retards de paiement à TEAS qui en découlent affaiblissent également TEAS sur le plan financier. Les pertes totales d'électricité (production moins consommation payée par le client final) se sont élevées à 19.4 % de la production en 2000, soit une augmentation conséquente par rapport aux pertes d'environ 15 % au milieu des années 90, et 10 % de plus que les normes de l'OCDE.

Il est vital de procéder à une amélioration des performances financières dans le secteur de la distribution. La réforme, notamment le regroupement en un petit nombre de sociétés de distribution financièrement viables et la privatisation, est un élément essentiel de la solution à ce problème. En effet il est impensable de s'attendre à ce que des problèmes de gestion enracinés au niveau local soient traités sans la forte influence d'une motivation financière. Il est également important de noter que la libéralisation va compliquer davantage les activités de distribution et les risques qu'elles comportent – il faudra non seulement mieux gérer la vente au détail mais également relever le défi d'acheter et de gérer les sources d'électricité dans un marché de gros concurrentiel.

### **Les tentatives précédentes de « privatisation » n'ont en général pas abouti**

Pendant un certain temps, le gouvernement a eu pour objectif d'augmenter la participation privée dans ce secteur afin de diminuer la charge budgétaire – la première loi mettant en place un cadre pour la participation privée est en effet entrée en vigueur en 1984. Depuis, de nombreuses modifications ont été apportées au cadre juridique. Des amendements à la constitution en 1999 ont notamment clarifié le statut des investissements privés dans ce secteur et permis la privatisation directe. Dans l'ensemble, la Turquie a connu des problèmes importants de participation privée dans le cadre des accords CET et TDE<sup>5</sup>, notamment le fait que l'État conserve ou finalement acquiert la propriété des actifs de production ou de distribution en question. Les projets de production CET n'ont représenté qu'environ 11 % de la production en 2001 et impliquent en général des accords d'achat d'électricité à un prix élevé qui ont exposé TEAS à des pertes significatives et à un passif éventuel. De nombreux autres projets se sont avérés infructueux. Peu de projets TDE sont arrivés à leur terme. L'une des défaillances majeures dans l'élaboration de ces accords réside dans le fait que, s'ils ont transféré vers le secteur privé la lourde mise de fonds initiale pour la création ou l'amélioration de structures de production ou de distribution, ils n'ont pas vraiment mis l'État à l'abri de ce risque. Il est en fin de compte supporté par le budget, notamment en vertu des garanties explicites accordées par le Trésor pour le passif de l'État et stipulées dans les contrats d'achat d'électricité exclusifs et à long terme appliquant la formule du coût majoré. La crise budgétaire associée à la crise économique a mis en évidence le fait que ces risques ne peuvent être supportés plus longtemps par le budget.

Dans des circonstances difficiles, le gouvernement a annoncé en octobre 2001 que les transferts de droits d'exploitation des infrastructures de production et de distribution de l'électricité décidés préalablement ne pouvaient être autorisés qu'en l'absence de garanties du Trésor et dans de nouvelles conditions afin de mettre en œuvre le nouveau modèle de marché. De même, un nombre limité de projets de production CET ne peuvent bénéficier des garanties du Trésor pour le passif de l'État en vertu des contrats d'achat à long terme

que si les projets font l'objet de commandes d'ici la fin 2002. Cependant, en avril 2002, la Cour constitutionnelle a annulé les articles provisoires de la loi sur le marché de l'électricité qui imposent des délais à l'exécution des projets CET et TDE. Par conséquent, le gouvernement cherche à présent une solution appropriée pour ces projets et la question reste à régler. Les investisseurs potentiels qui ont engagé des dépenses préparatoires importantes dans ces systèmes virtuels de « privatisation » pratiquement complète vont peut-être chercher à obtenir une indemnisation auprès du gouvernement pour les coûts et le manque à gagner subis. Une solution définitive doit encore être apportée à ce problème.

Cette transition très difficile entre l'ancien et le nouveau régime risque malheureusement d'avoir un effet négatif sur la disposition des investisseurs à engager de nouveaux capitaux dans le marché réformé. D'une manière générale, la Turquie a pâti de l'instabilité institutionnelle dans ce secteur, ainsi que dans les autres, ce qui a des conséquences réelles sur la perception des risques et, en définitive, des coûts liés à l'activité économique. Cela dit, il convient d'évaluer cette période dans le contexte plus large de la crise économique et des contraintes qu'elle a imposées à la liberté d'action du gouvernement. Cette observation souligne la nécessité pour les nouveaux dispositifs de réforme de parvenir à un certain niveau de certitude et de prévisibilité en matière de réglementation. Sous l'angle positif, on peut affirmer que, les barrières juridiques empêchant la privatisation directe ayant été levées, le gouvernement aura la possibilité de poursuivre un programme qui n'est pas limité par les contraintes et complications inhérentes aux « stratagèmes » utilisés par la politique précédente pour permettre une participation privée indirecte. L'aptitude du gouvernement à marquer une rupture nette sera importante dans ce contexte, et il devra de préférence éviter d'avoir recours aux garanties du Trésor pour donner un niveau de certitude suffisant aux transactions en question.

Les projets de construction-propriété-exploitation (CPE) et d'autoproduction ont constitué les autres mécanismes de participation privée dans le secteur de la production. Les projets CPE comprennent toujours des contrats exclusifs d'achat d'électricité passés avec les entités centralisées de l'État et sont devenus le principal mécanisme de participation privée, remplaçant les projets CET. La mise en place d'une capacité importante (5.9 GW) va s'échelonner jusqu'à 2004. La principale différence par rapport au modèle CET vient du fait que la centrale construite selon le projet CPE reste la propriété de l'investisseur à la fin du contrat, ce qui, pour le propriétaire, diminue les risques politiques et offre plus de possibilités de désengagement. Cependant, la réussite des accords CPE ne doit pas être surestimée – ils ne modifient pas fondamentalement la position acquise des entreprises publiques ni ne les mettent à l'abri des risques commerciaux (ils ne mettent pas non plus à l'abri le budget). De plus, les tarifs pratiqués dans le cadre des accords CPE de vente d'électricité sont plus élevés en début de période pour que l'investisseur puisse rapidement récupérer son capital<sup>6</sup> à un moment où les institutions publiques sont faibles sur le plan financier.

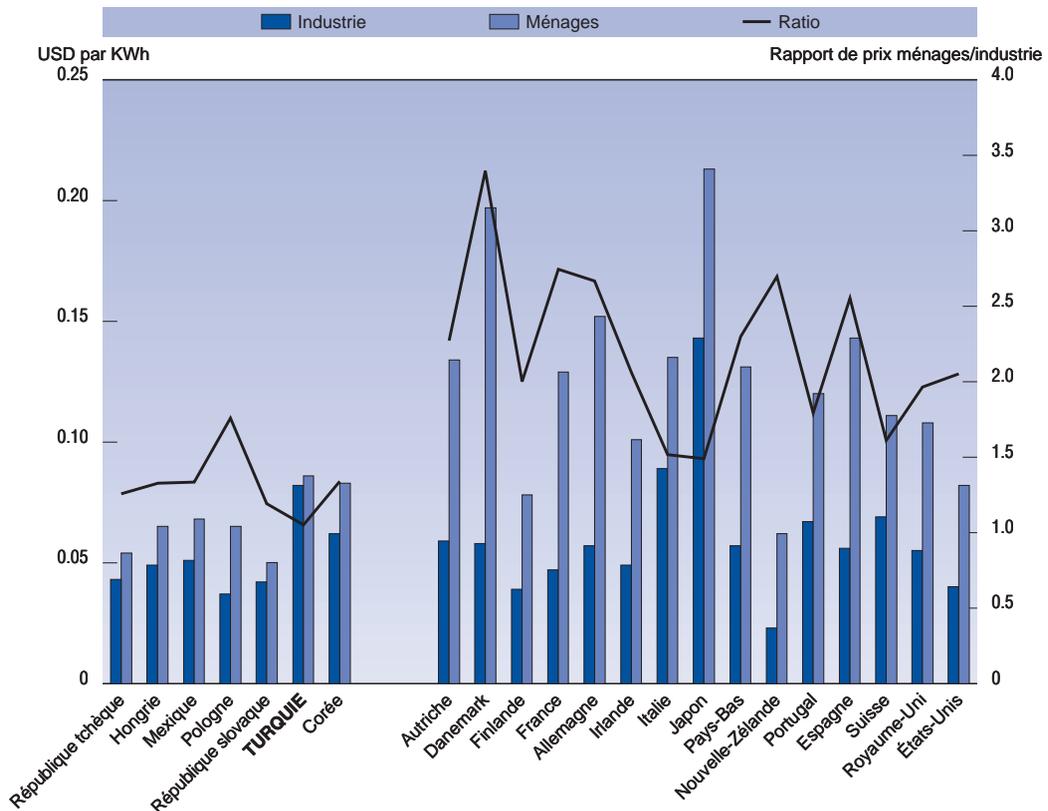
On parle d'autoproduction lorsque d'importants utilisateurs<sup>7</sup> produisent leur propre électricité et vendent leurs excédents à TEDAS à des prix négociés<sup>8</sup>. De nombreuses centrales d'autoproduction ont été mises en route avec une capacité totale de 3 GW fin 2000. Une capacité supplémentaire de 300 MW est en cours de construction.

### Les tarifs de l'électricité doivent être fondamentalement rééquilibrés

Avant la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le marché de l'électricité, TEDAS propose des tarifs de distribution/de vente au détail approuvés par le ministère de l'Énergie. Les tarifs sont maintenus à des niveaux uniformes à travers le pays – exception faite des différences « officielles » entre est et ouest qui confèrent des préférences aux régions en développement. La loi sur le marché de l'électricité propose de transformer cette préférence en une subvention explicite par le biais d'un mécanisme contrôlé par le Conseil des ministres. Les tarifs de TEDAS exprimés en livres turques ont à peu près doublé au cours de l'année 2001. Par rapport à un taux d'inflation de 88,6 %, cette augmentation constitue une hausse notable des prix réels, nécessaire au réajustement financier des activités de TEDAS.

Les prix de l'électricité industrielle en Turquie sont comparables aux prix de détail, contrairement aux marchés plus libéralisés dans lesquels les prix industriels sont souvent inférieurs de 50 % aux prix de détail. Ces prix moins élevés s'expliquent par le faible prix unitaire de la fourniture d'importantes quantités d'électricité aux clients industriels. Par conséquent, la structure tarifaire actuelle implique d'importantes subventions croisées de l'industrie vers le secteur des ménages. Le niveau de ces subventions croisées est élevé par rapport à la plupart des autres pays – voir graphique 1. Cette situation ne survivra pas à un environnement plus concurrentiel – un grand nombre de clients éligibles seront fortement incités à opter pour le marché concurrentiel pour éviter d'avoir à payer une subvention croisée à la clientèle captive. L'apparition de la concurrence, le réajustement des tarifs et le mécanisme permettant de recouvrer les coûts échoués (question abordée plus loin) sont

Graphique 1. Les prix de l'électricité en Turquie et dans plusieurs pays de l'OCDE



Source : IEA, Energy Prices and Taxes – Quarterly Statistics, Third Quarter 2001, Partie II Tableaux D19 et D20.

autant d'éléments en interaction. Le réajustement des tarifs sera indispensable pour éviter les distorsions dans l'environnement concurrentiel.

### ***Les performances financières des entreprises publiques sont mauvaises et mettent en évidence le besoin de réformes***

La position financière des anciennes sociétés TEAS/TEDAS (et en conséquence, dans une certaine mesure, de BOTAS – voir la discussion sur le secteur du gaz) est mauvaise. Les comptes de TEAS révèlent une situation se dégradant avec des pertes atteignant 656 millions d'USD en 2000. Cette situation est en partie due aux coûts élevés des projets CET (et à l'avenir CPE) qui engendrent des coûts à l'achat pour TEAS supérieurs aux prix de vente qu'elle applique à TEDAS. TEAS est coincée entre une exposition croissante à la participation privée dans le secteur (une « privatisation » qui ne l'a pas mise à l'abri des risques commerciaux) et les diverses contraintes pesant sur les tarifs qu'elle applique à TEDAS et par conséquent sur les tarifs de TEDAS. Une augmentation de la capacité de production est nécessaire dont une bonne partie, au vu de la situation budgétaire, devra être constituée d'investissements privés. Les perspectives semblent donc indiquer que la performance financière de TEAS va continuer de se détériorer si aucun changement majeur n'a lieu.

En second lieu, alors que TEDAS dispose d'une marge brute de plus de 3 cents entre le prix moyen d'achat et de vente de l'électricité, elle n'a pu s'acquitter de ses règlements auprès de TEAS qu'avec des retards conséquents. La faiblesse de TEDAS résulte en partie du manque à gagner dû aux vols ou aux retards de paiement de ses clients. En conséquence, TEAS est confrontée à une dette importante et à des problèmes de trésorerie, accusant des retards de paiement auprès de BOTAS pour le gaz naturel et de ses fournisseurs d'électricité en vertu des contrats CET/CPE. Cette situation explique en partie la réticence des investisseurs étrangers à s'engager dans ce secteur sans bénéficier des garanties du Trésor. En fin de compte, les pertes du système sont en majeure partie supportées par le budget – ce qui contraste avec la situation souhaitable dans laquelle le montant très important des capitaux investis dans le secteur devrait apporter un rendement raisonnable au budget.

Pour de nombreux consommateurs, les prix de l'électricité risquent d'augmenter à court et moyen termes et les problèmes de pertes et de vols d'électricité devront être abordés, afin que le secteur parvienne à un niveau de stabilité financière capable de soutenir l'investissement nécessaire pour garantir l'approvisionnement. Une réforme bien conçue dans le secteur de l'électricité améliore la performance économique et réduit les coûts. Ainsi, la hausse des prix nécessaire pour assurer la viabilité sera moins forte qu'elle aurait dû être en l'absence de réformes.

### ***La nouvelle structure de réglementation représente une avancée courageuse***

Il est difficile de créer des marchés concurrentiels de l'électricité. Le cadre réglementaire de ces marchés doit être construit – ils n'évoluent pas naturellement. De ce fait, il convient de prendre des décisions étroitement liées sur le cadre juridique et la structure de ce secteur, la mise en place d'institutions, la définition du marché, la tarification du transport, le traitement des coûts échoués et la fourniture du service universel. Dans ce processus, l'une des principales étapes en Turquie a été l'adoption d'une nouvelle loi. Le cadre réglementaire et la structure du secteur de l'électricité font l'objet de changements importants, axés sur la libéralisation et le retrait progressif de l'État des segments potentiellement concurrentiels, en particulier la production, la distribution/vente au détail.

La nouvelle loi sur le marché de l'électricité est entrée en vigueur en mars 2001, avec l'objectif d'instaurer un marché transparent et concurrentiel, garantissant ainsi une stabilité d'approvisionnement, une qualité élevée et une électricité bon marché et propre. L'aspect le plus important des accords proposés est le rôle central que joue la concurrence dans la régulation du marché. La loi fournit un cadre pour l'établissement d'institutions et aborde les problèmes de réglementation structurelle comme suit :

- Une nouvelle Autorité de réglementation du marché de l'énergie (ARME) est créée. Elle dépend de l'Office de réglementation du marché de l'énergie, qui reprend les fonctions du MENR. Les fonctions classiques de réglementation comprennent l'attribution des licences, la fixation des prix, la surveillance du marché et le règlement des différends en matière d'accès au marché.
- Les acteurs des segments du marché définis (production, transport, distribution, négoce et vente au détail) doivent obtenir une licence auprès de l'ARME. Il convient de tenir des comptes séparés pour chaque activité faisant l'objet d'une licence et chaque site d'exploitation. Des droits et obligations spécifiques découlent des conditions d'utilisation de la licence.
- Il faut un contrat bilatéral entre les acteurs du marché et cela implique donc l'existence d'un mécanisme résiduel d'ajustement pour exploiter le système de transport – un marché de gros du type pool obligatoire est à proscrire.
- Ouverture à la concurrence en mars 2003 pour les consommateurs directement connectés au système de transport ou dont la consommation annuelle est supérieure à 9 GWh (soit environ 20 % du marché en 1999). Le champ d'application de la concurrence peut être élargi au fil du temps par l'ARME. Aucun délai n'est prévu pour une ouverture totale.
- Accès à des tiers réglementés au réseau et au système de distribution sans discrimination.
- Préparation par les acteurs du secteur public, ainsi qu'approbation et application par l'ARME de codes réglementaires spécifiques pour le transport, la distribution, la vente au détail et le marché d'ajustement à court terme.
- Mise en place progressive de la privatisation directe du secteur, à l'exception de la propriété et de l'exploitation des équipements de transport. Sur ce marché, les investisseurs étrangers ne peuvent prendre une participation majoritaire dans les secteurs de la production, du transport et de la distribution.

Le cadre établi par la loi sur le marché de l'électricité est d'une manière générale en phase avec les tendances des pays de l'OCDE et a pour but d'harmoniser le cadre turc avec les directives de l'UE sur l'électricité et le gaz, dans le cadre du processus d'adhésion. Les détails concernant les procédures d'attribution des autorisations, le fonctionnement et les règles du marché, les mécanismes de tarification, les dispositifs de transfert de propriété, les programmes de privatisation et les mécanismes de traitement des coûts échoués seront abordés dans le cadre d'une législation subsidiaire à venir ou de décisions futures.

### ***L'Autorité de régulation du marché de l'énergie et son conseil ont été mis en place***

La nouvelle Autorité de régulation du marché de l'énergie (ARME) a été mise en place au mois de novembre et les sept membres du conseil ont été nommés par le Conseil des ministres. Les membres du Conseil ont un mandat de six ans et peuvent être réélus. Ils ne peuvent être démis de leur fonction que par une décision du Conseil des ministres dans

des cas bien particuliers de faute grave ou d'incapacité. Des restrictions importantes liées aux normes de la gestion publique s'appliquent aux activités et aux intérêts des membres du Conseil, imposant des limites sur leurs intérêts financiers et leurs possibilités futures d'emploi dans le secteur. L'ARME doit rendre des comptes au ministère sous forme d'un rapport annuel portant sur ses activités et sur les questions d'évolution du marché. Il n'existe aucune obligation officielle de rendre le rapport public mais, apparemment, l'ARME souhaite le publier sur son site Web (excluant les informations confidentielles).

Les conditions détaillées du fonctionnement de l'ARME seront définies dans une législation subsidiaire, qui reste à publier mais qui sera vraisemblablement consultable par le public d'ici la fin de mai 2002. L'ARME aura beaucoup à faire lors des premières phases de l'établissement du marché. Le premier de ses objectifs, en plus du simple accomplissement des fonctions qui lui ont été assignées, est de prouver sa crédibilité en tant qu'institution de réglementation efficiente. La crédibilité de l'ARME dépend d'un grand nombre de facteurs : elle ne doit pas se contenter de remplir ses fonctions mais également donner l'image de les accomplir de façon claire, objective, impartiale, constante et prévisible en conformité avec la loi. A cet égard, la façon dont l'ARME communique avec le marché est fondamentale.

Conformément à la loi, l'ARME doit consulter les titulaires de licences du secteur avant d'émettre des réglementations. La loi ne précise pas le mode de consultation, la notification, la longueur et l'issue de la procédure, mais la consultation devrait commencer au début de juin 2002. Le chapitre 2 de cette étude sur les capacités du gouvernement à élaborer une réglementation de qualité met en évidence plusieurs domaines importants d'amélioration possible de la procédure de consultation publique.

Les actions judiciaires à l'encontre des décisions du conseil, concernant les amendes ou d'autres décisions réglementaires, peuvent faire l'objet de recours devant le Conseil d'état turc (Danistay) au moyen d'appels sur le fond ou sur le droit. Les tribunaux ne sont généralement pas préparés à émettre des réglementations ou à se prononcer sur les décisions réglementaires en raison de la nature technique des points en litige et de la nécessité de résoudre rapidement les questions en souffrance. C'est pourquoi de nombreux pays créent un organe d'appel spécialisé constitué d'experts en matière de réglementation.

La flexibilité salariale est importante pour l'ARME. La réglementation des marchés de l'électricité étant un domaine complexe, les organismes spécialisés des pays de l'OCDE ont du mal à attirer et à conserver un personnel suffisamment qualifié. Il est important, pour maintenir la crédibilité de l'ARME au sein du gouvernement, que le salaire des membres de son personnel soit considéré comme pleinement justifié, ce qui exige une sélection sévère basée sur le mérite et une gestion fondée sur les résultats du personnel.

L'approbation de l'ARME est nécessaire pour certaines cessions d'actions des sociétés titulaires de licences, mais elle ne se substitue pas au pouvoir du Conseil de la concurrence en ce qui concerne l'autorisation des fusions qui posent des problèmes de concurrence. L'Autorité de la concurrence conserve la fonction d'empêcher les abus de position dominante sur les marchés de l'énergie.

Avec la création de l'ARME, le rôle du MENR portera essentiellement sur l'élaboration et l'application des politiques générales de l'énergie, les propositions de privatisation, la détermination des politiques d'importation et d'exportation et la promotion de la sécurité d'approvisionnement par des subventions et des mesures incitatives.

### **Il faudra peut-être renforcer la « gouvernance de la régulation »**

Les règles concernant les normes, les procédures et les principes de connexion aux réseaux de transport et de distribution et leur utilisation, le service à la clientèle et la réglementation en matière d'ajustement et de règlement (qui décrit les procédures et principes associés à l'ajustement en temps réel et à l'apurement des comptes du système) sont préparées par les acteurs du secteur public concernés et approuvées par l'ARME. Il s'agit là du processus habituel. Il faudra accorder une attention particulière à ce point si l'ARME ne peut pas prendre l'initiative de changements et doit se contenter d'approuver ceux qui sont issus du secteur. On peut en effet s'attendre à ce que les acteurs du secteur résistent à des changements qui, même s'ils sont souhaitables du point de vue social, risquent de nuire à leurs propres intérêts financiers. Il est essentiel que le programme de réforme incorpore des mécanismes pour mettre en place une phase de transition vers la libéralisation du marché en vue de s'attaquer, en temps opportun, aux problèmes qui apparaîtront, de modifier les règles et codes du marché et, si nécessaire, d'adopter des mesures palliatives pour remédier aux carences du marché en attendant que soient corrigées leurs causes sous-jacentes.

### **La séparation verticale et horizontale est une caractéristique essentielle de la réforme**

En octobre 2001, TEAS a été séparée sur le papier en trois sociétés distinctes chargées des activités de production (EUAS), de négoce (TETAS) et de distribution (TEIAS), mais les actifs doivent encore être transférés. TEIAS sera le gestionnaire du réseau de transport, ainsi que l'opérateur du marché gérant le système de règlement<sup>9</sup>. EÜAS peut créer de nouvelles centrales conformément aux projections approuvées par l'ARME et en prenant en compte les investissements privés – cela pourrait fonctionner comme un mécanisme de protection intégrée qui garantirait la sécurité de l'approvisionnement au cas où les investissements privés nécessaires ne pourraient se concrétiser pour une raison ou pour une autre. EÜAS sera la société de production d'électricité dominante jusqu'à la privatisation de ses actifs de production. TETAS se charge de la totalité des contrats de vente et d'achat d'énergie de TEDAS et TEAS. Cela inclut toutes les conventions de vente et d'achat d'énergie passées dans le cadre des contrats CET/CPE et TDE ainsi que des contrats d'exportation et d'importation. Conformément à la loi, EÜAS devra vendre à TETAS toute sa production d'électricité pendant une période pouvant aller jusqu'à cinq ans après la période préparatoire (c'est-à-dire jusqu'en septembre 2007) ainsi que l'a décidé l'ARME<sup>10</sup>. Par conséquent, TETAS sera le grossiste dominant du marché.

La domination conjointe et l'association de EÜAS et TETAS sont destinées à permettre le recouvrement des coûts échoués sur les contrats de type CET/CPE et TDE. Ce point structurel important du programme de réforme est décrit dans la suite du document. En raison de la position dominante des sociétés EÜAS et TETAS, l'ARME devra réglementer leur comportement, notamment sur les marchés de vente en gros et d'ajustement.

En plus de l'obligation de dissocier les licences et les comptes entre les activités de production, de transport et de vente en gros et au détail, la loi stipule plusieurs exigences structurelles rendant obligatoire une séparation plus stricte. Par exemple, une société de transport ne peut s'engager dans aucune autre activité du marché, les sociétés privées de production sont limitées à un maximum de 20 % de la puissance totale installée de l'année précédente, et les sociétés de distribution peuvent autoproduire un maximum de 20 % de la consommation régionale de l'année précédente. De plus, les grossistes privés ne peuvent pas

détenir une part de marché supérieure à 10 % de la consommation de l'année précédente. Ces mesures structurelles permettront de stimuler la concurrence lors des premières phases de la réforme et de réduire de ce fait la charge réglementaire, comparativement aux effets de l'intégration verticale si elle s'était prolongée. Sur le long terme, ces exigences pourraient être révisées en vue de déterminer si elles entravent l'ajustement souhaitable du marché.

Avant la privatisation des actifs de production et de distribution/détail, l'intégration des activités au niveau de l'État restera importante. C'est pourquoi des conflits d'intérêt risquent de surgir au niveau de l'État envers les nouveaux entrants sur le marché de la production qui seront en concurrence avec les sociétés de production et de négoce publiques pour l'approvisionnement des clients éligibles. Les autorités devront veiller à éviter ces risques de conflit qui pourraient décourager les candidats à l'entrée.

L'intégration devrait continuer entre les activités de distribution et de détail des sociétés de distribution. L'arrivée de nouvelles firmes (grossistes et détaillants) sur le marché et l'approvisionnement hors zone effectué par les sociétés de distribution permettront aux consommateurs finals éligibles de bénéficier de la concurrence. Pour cela, il sera nécessaire que les nouveaux entrants aient accès aux lignes de distribution. A cet égard, la Turquie compte sur la séparation comptable entre les lignes et les activités commerciales des distributeurs. Cette prescription est minimale ; d'autres séparations pourraient être envisagées par la suite. Le Royaume-Uni a adopté récemment une prescription visant à établir une séparation des sociétés entre les services à la clientèle (détail) et les infrastructures (distribution) et a constaté que certaines sociétés se spécialisaient dans l'un ou l'autre de ces segments, c'est-à-dire, qu'au-delà d'un certain point, le secteur pourrait avoir une tendance naturelle à séparer les participations financières. La structure en Turquie devrait évoluer au fil du temps dans ce sens.

### ***La concurrence structurelle dans le secteur de la production et les coûts échoués constituent des éléments clés du premier stade de développement du nouveau marché***

Les sociétés publiques existantes de production et de négoce continueront à jouer un rôle prépondérant en Turquie pendant la libéralisation du marché. Par conséquent, l'émergence de la concurrence devrait être lente dans ce secteur, car le seul approvisionnement en dehors de TETAS proviendrait des importations supplémentaires, des nouveaux investissements privés dans la production et de l'autoproduction<sup>11</sup>. La concurrence ne devrait se développer qu'au fur et à mesure de la privatisation des actifs de production, de l'érosion de la position dominante de TETAS par les nouveaux entrants, du transfert de la production hydroélectrique au marché du fait de la liquidation progressive des contrats CET onéreux. Afin d'éviter l'inflation des prix de l'énergie, il sera impératif d'empêcher les abus de pouvoir de marché. Pour cela, il sera d'abord nécessaire de réglementer strictement les sociétés dominantes, notamment leur participation aux segments libéralisés du marché tels que la production et le négoce.

La structure envisagée dans la nouvelle loi prévoit le recouvrement des coûts échoués, mais selon un certain nombre de compromis complexes. Plus précisément, des dispositifs moins concurrentiels pourraient contribuer à recouvrer plus facilement ces coûts ou permettre au gouvernement de tirer des recettes de privatisation plus élevées, mais dans ce cas, la perte des avantages procurés par la concurrence ne devrait pas être prise à la légère. Les coûts échoués résultent des investissements effectués dans le cadre réglementaire précédent (CET/CPE et TDE), qui ne sont pas normalement recouverts dans un

environnement concurrentiel. En théorie, il est possible de traiter ces coûts de différentes façons : par une subvention de l'État, par une taxe à la consommation ou en les agrégeant aux « bénéficiaires échoués ». La Turquie a adopté cette dernière approche, qui présente certains avantages mais également des inconvénients. Les prix n'augmenteront pas en effet dans les mêmes proportions qu'ils ne l'auraient fait si les clients avaient à en supporter directement le fardeau<sup>12</sup>. De plus, ce regroupement est techniquement plus simple que le recouvrement par les méthodes traditionnelles de surtaxe. Enfin, en Turquie, il ne s'agit pas seulement de recouvrer les coûts échoués, puis de laisser la production CET/CPE et TDE entrer dans le marché concurrentiel. Au contraire, ces contrats qui ont été ou sont mis en œuvre doivent être exécutés jusqu'à leur terme, notamment jusqu'à la fin de la période qui suit les cinq prochaines années lorsque les prix seront inférieurs au recouvrement de l'amortissement économique. Dans le cas contraire, les richesses seraient arbitrairement transférées vers les sociétés de production privées<sup>13</sup>. Ainsi, les coûts annuels échoués se réduisent au fil du temps et il est probable que le secteur de la production hydroélectrique sera progressivement cédé au secteur privé et qu'il participera de ce fait au marché concurrentiel. Le système proposé présente l'inconvénient de verrouiller les capacités de production existantes dans les entreprises publiques qui subsistent, c'est-à-dire qu'on trouvera des consommateurs libres pouvant bénéficier de la concurrence mais pas de fournisseurs libres. La concurrence est ainsi considérablement freinée en attendant le recouvrement des coûts échoués.

Dans le sillage de sa politique, le gouvernement turc envisage à présent une approche structurelle moins restrictive, qui permettrait d'obtenir l'émergence de la concurrence dans un délai de cinq ans. Cette nouvelle politique consisterait à transférer uniquement vers EÜAS la production hydroélectrique à faible coût qui serait nécessaire pour compenser les coûts échoués des contrats CET/CPE et TDE lorsque l'électricité est revendue à TETAS. Le reste de la production hydroélectrique (le cas échéant) et les actifs de production thermique<sup>14</sup> de TEAS seraient transférés vers plusieurs sociétés de production séparées, ce qui constituerait un début de concurrence. Grâce à ces sociétés, la concurrence interviendrait dans le secteur de la production à un stade avancé, à mesure que les premiers contrats de transfert se termineraient<sup>15</sup>. Cette nouvelle orientation est de beaucoup préférable à celle qui est inscrite dans la loi et pourrait être considérée comme offrant un équilibre raisonnable entre les objectifs opposés de recouvrer les coûts échoués de façon très simple et d'accroître la concurrence. Aucun obstacle ne devrait s'opposer à la privatisation des actifs qui ne sont pas liés au recouvrement des coûts échoués. La structure du secteur serait alors semblable à celle qui est représentée dans le graphique 2.

### ***La privatisation est souhaitable pour favoriser la concurrence***

Il est clair que l'objectif sous-jacent de la réforme turque est de favoriser la concurrence, sous réserve du recouvrement des coûts échoués. Cet objectif devrait être suivi aussi vite que possible de décisions de privatisation de manière à ce que la structure du secteur soit favorable à la concurrence<sup>16</sup>, ce qui inclut la séparation horizontale des sociétés publiques de production d'électricité en position dominante afin de créer des sociétés concurrentes. La restructuration devrait prendre en compte le lieu d'implantation des sociétés de production. Les producteurs éloignés risquent de ne pas être des concurrents suffisamment efficaces pour approvisionner un centre de distribution en cas d'encombrement du réseau. Ils peuvent également faire face à des risques plus graves d'interruption du transport ou de pertes en ligne\* importantes, qui érodent leur capacité concurrentielle. En pratique, la restructuration devrait avoir pour but de scinder la

propriété, de manière à ce que, pour pratiquement toutes les conditions de la demande, il existe au moins cinq sociétés de production à la marge qui seront en concurrence active pour fixer les prix.

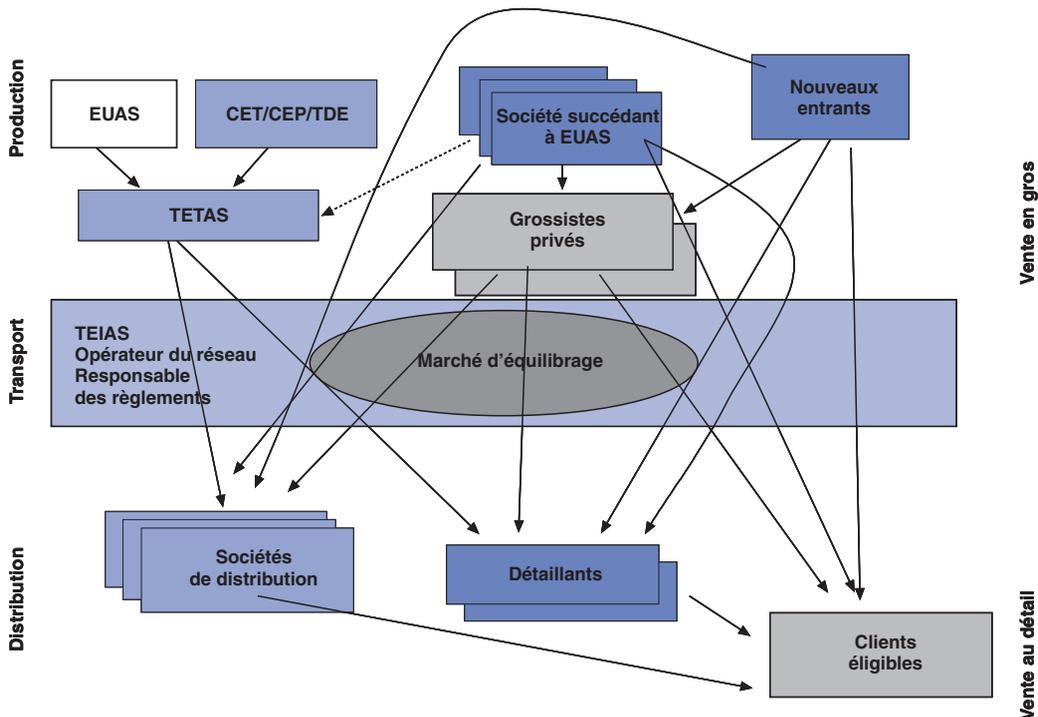
Une mauvaise réforme, encore appliquée dans certains pays, consiste à privatiser les sociétés ayant un pouvoir de marché afin d'augmenter les recettes de la privatisation. L'augmentation du produit des ventes est une mauvaise « affaire » pour le pays :

- Les prix du marché s'élèveront en conséquence et l'excédent de prix par rapport au prix concurrentiel ainsi que cette rente seront capitalisés dans le produit de la privatisation, ce qui augmentera au départ les recettes de l'État. Mais le montant capitalisé sera actualisé au taux du secteur privé, qui a des chances d'être supérieur au taux social d'actualisation, si bien que la rente payée par le secteur privé à l'État ne sera pas aussi élevée que ce qu'elle vaut pour celui-ci. La rente capitalisée sera également actualisée par un facteur supplémentaire qui reflétera les incertitudes de la réglementation.
- Le prix plus élevé de l'électricité équivaut à une taxe spéciale qui, *a priori*, risque fort de ne pas être efficiente.
- Un prix de l'électricité plus élevé réduit la croissance économique et du même coup les recettes fiscales de l'État.

Les questions d'échelle sont également un élément à considérer lors des décisions de privatisation, car il n'est pas nécessaire de fragmenter un secteur au-delà du degré de séparation horizontale nécessaire à l'apparition de la concurrence.

Lorsque les sociétés de production (de préférence cinq au minimum) seront créées à partir d'EÜAS, chacune devrait disposer d'un parc de capacités de production incluant une

Graphique 2. **Structure du marché envisagée**



Source: OCDE.

centrale qui serait l'installation marginale pour la fourniture de chaque plage de charge. En assurant de nombreuses offres à la marge, cela permettra de réduire les possibilités d'utiliser le pouvoir de marché sur les marchés de base pour manipuler les offres et augmenter les prix.

Commencer par la privatisation de la distribution/vente au détail – sous réserve des accords TDE de distribution – constitue une approche raisonnable, car elle offre l'occasion d'améliorer la santé financière du secteur, notamment par le regroupement des zones de distribution actuellement « trop petites » gérées par TEDAS, ce qui permettrait, par la suite, de renforcer les résultats financiers en amont. La création de sociétés de distribution financièrement viables permet aux producteurs privés de concevoir des projets susceptibles d'obtenir un concours bancaire sans aucune garantie de l'État.

La privatisation des actifs peut se faire sous forme d'une vente totale pure et simple ou par étapes, avec notamment des contrats régissant les questions telles que les critères à respecter en matière de nouveaux investissements et de performances sociales pour pouvoir acquérir une participation majoritaire. Le choix entre ces modèles dépend pour beaucoup du contexte spécifique du pays. Lorsque les marchés de capitaux sont sous-développés et que le cadre réglementaire est incomplet ou nouveau, il peut être préférable d'adopter une approche par étapes. En offrant plus de liberté pour évaluer les efficacités potentielles qui peuvent être concrétisées avant que l'État ne cède tous ses intérêts, cette approche peut en effet lui permettre d'obtenir un prix de vente plus élevé. De plus, avec les ventes par étapes, le gouvernement s'engage implicitement à ne pas nuire à la société acheteuse en prenant des décisions réglementaires arbitraires qui pourraient affecter les intérêts qu'il possède encore dans cette société. Par ailleurs, une vente totale pourrait servir à faire face à des besoins budgétaires. Ajoutons qu'une vente totale serait préférable si l'environnement politique devait exposer les sociétés encore partiellement publiques à une influence politique permanente et perturbatrice. Les actions spécifiques, qui autorisent une intervention arbitraire dans la gestion de l'entreprise, vont à l'encontre du but cherché. La vigilance de l'Autorité de la concurrence devra suffire à empêcher un nouveau regroupement des actifs motivé par la volonté d'accroître le pouvoir de marché.

### **Propriété du transport, gestion du système et marchés de l'électricité**

La Turquie a opté pour un modèle de contrats bilatéraux, ce qui signifie que les opérations de dispatching et de vente en gros ne sont pas intégrées dans la même organisation : les producteurs et les grossistes passent directement des contrats entre eux sans passer obligatoirement par un pool centralisé de grossistes. Les marchés de pool obligatoire, qui établissent un prix marginal unique, comportent des avantages et des inconvénients. L'avantage est le suivant : les opérations sur le marché et l'ajustement du système exigeant une coordination intensive<sup>17</sup>, l'intégration de ces fonctions dans une entité unique présente l'avantage de la simplicité. L'inconvénient des pools obligatoires est qu'ils sont plus exposés à un comportement anticoncurrentiel des producteurs. Sur de tels marchés, une stratégie classique consiste à ne pas prendre en compte la capacité de production marginale ou à manipuler par d'autres moyens les règles du marché pour augmenter le prix fixé par le pool. Les marchés volontaires bilatéraux sont probablement moins exposés à la manipulation et au pouvoir de marché des producteurs, qui pourraient constituer un problème en Turquie si les conditions d'approvisionnement redevenaient difficiles. C'est pourquoi la tendance est de s'éloigner des modèles de type « pool

obligatoire ». Cela dit, il sera important que la Turquie prête une attention particulière à ce que l'on pourrait appeler « le contexte juridique et technique » pour s'assurer que l'application des contrats et le fonctionnement des systèmes de règlement ou de l'arbitrage des conflits contractuels devant les tribunaux sont suffisamment solides pour permettre la création de marchés multiples.

Dans le modèle bilatéral, le gestionnaire du système doit gérer l'ajustement du réseau de transport tout en tenant compte des décisions bilatérales des producteurs et de leurs clients. Cela s'effectue au moyen d'un marché d'ajustement sur lequel le gestionnaire du réseau achète et vend de l'électricité (envoie ou retire la production à la marge) pour garantir que la production nette correspondra à tout moment à la demande réelle. Les règles de conception de ce marché sont essentielles pour l'émergence de la concurrence sur le marché de gros. Même si le marché d'ajustement est réduit (disons 5 % de la demande), l'arbitrage vis-à-vis du marché général peut être préjudiciable si le marché d'ajustement est affecté par le pouvoir d'une entreprise. Il sera donc particulièrement important de réglementer le comportement de TETAS sur ce marché et d'envisager la participation<sup>18</sup> de la demande au marché d'ajustement dès que possible étant donné que cela peut limiter considérablement le pouvoir des producteurs.

Un autre problème concerne les mesures incitatives intégrées dans le système de règlement afin de permettre aux producteurs de générer l'électricité et aux clients de l'utiliser en respectant strictement leurs positions contractuelles. Il est probable que la Turquie adoptera au départ un système de prix unique pour le règlement des déséquilibres, qui utilisera pour équilibrer le système une moyenne des prix des contrats d'achat et de vente passés par l'opérateur du réseau – ce choix est raisonnable au début car il permet d'éviter d'énormes complexités. Un modèle possible à mi-chemin entre la simplicité du système de prix unique (qui incite peu à l'auto-ajustement) et la complexité, par exemple, d'un modèle de double prix (qui incite beaucoup à l'auto-ajustement) serait d'inclure dans les prix du règlement une taxe *ad hoc* qui augmenterait le prix payé au système par ceux qui sont à court d'électricité et qui réduirait le prix reçu par ceux qui disposent d'un excédent. Le montant de la taxe, disons de 5 %, est essentiellement défini de façon arbitraire et constituerait une variable de politique permettant de déterminer le degré d'incitation à l'auto-ajustement souhaité. Une telle taxe signifierait également que l'opérateur des règlements/du système bénéficierait d'un flux de recettes pouvant être utilisé pour compenser certains frais généraux d'exploitation.

L'opérateur du système devrait être soumis à une réglementation l'incitant à gérer de manière efficace la fonction d'ajustement de l'énergie et les services annexes. La répercussion directe de ces coûts dans le prix du transport risquerait de nuire à l'efficacité et d'augmenter les prix pour les consommateurs.

L'opérateur du marché devrait être doté d'une fonction efficace de contrôle/surveillance, qui détecterait les abus du pouvoir de marché et les manipulations de l'offre. Les résultats de la surveillance du marché devraient se traduire rapidement si nécessaire par des mesures correctives et palliatives. Il conviendra de veiller à ce que les mesures palliatives n'empêchent ni la résolution des problèmes sous-jacents ni l'ajustement et le fonctionnement du marché à long terme.

Malgré sa faible incidence sur le coût total, la réglementation du transport est extrêmement importante pour le marché de l'électricité. En effet, cette réglementation peut avoir des effets incitatifs considérables sur le lieu d'implantation des nouvelles

capacités et sur l'évolution des marchés de gros. Il s'agit d'un domaine extrêmement complexe et il serait raisonnable que la Turquie adopte dès le début un principe simple de tarification du transport. Toutefois, il faut tenir compte de l'évolution de la politique dans ce domaine. En effet, la valeur du capital investi dans les actifs de production est affectée par les modalités de tarification du transport. Comme le secteur de la production électrique doit être progressivement privatisé, il serait utile de disposer d'informations supplémentaires sur l'évolution envisagée des modalités de tarification du transport, ce qui faciliterait le processus de privatisation (et augmenterait le produit des ventes dans la mesure où les incertitudes seraient réduites).

## Conclusion

L'adoption de la nouvelle loi sur le marché de l'électricité et la création de l'ARME constituent des avancées importantes dans la réforme du secteur de l'électricité. Le cadre de la concurrence établi par loi ainsi que la structure et les fonctions de l'organisme de réglementation suivent les bonnes pratiques définies par l'OCDE. Surtout, après une période de transition, la structure du secteur est à même de devenir naturellement favorable à la concurrence. Plusieurs choix de politique qui restent à faire auront une incidence sur l'émergence de la concurrence pendant cette période de transition, notamment sur le recouvrement des coûts échoués et sur les méthodes de privatisation. De plus, d'importants travaux préparatoires restent à effectuer avant l'entrée en vigueur du marché, sur les détails de son fonctionnement et les différents éléments de la réglementation subsidiaire et des codes opérationnels. La Turquie a commencé cette réforme sur des bases solides, s'attelant aux problèmes multiples inhérents au secteur avant la réforme et à ceux que posait l'abandon des anciennes dispositions relatives à la participation du secteur privé. Si la réforme est mise en œuvre avec prudence, il est désormais probable que le secteur de l'électricité sortira d'une situation devenue insupportable. Il faut même espérer que cette réforme sera peu à peu considérée comme un élément du changement radical de toute la gouvernance de la régulation en Turquie, car elle aura contribué de façon positive à la solidité structurelle de l'économie et aidé la Turquie à échapper au cycle des crises économiques.

## Actions envisageables

### 1. L'autorité de régulation du marché de l'énergie et son Conseil.

La nouvelle Autorité de réglementation du marché de l'énergie (ARME) a été créée, mais certains détails de son fonctionnement restent à définir, notamment par la législation subsidiaire. Plusieurs questions ont été traitées lors de la présentation de l'ARME, notamment sa gestion et le recrutement de son personnel, ses méthodes de communication et d'élaboration de la réglementation, son rôle dans la surveillance de l'autorégulation des principaux acteurs du secteur et ses relations avec les autres institutions. Plus précisément :

- L'indépendance des organismes de réglementation présente deux dimensions : l'indépendance au jour le jour par rapport à toute influence politique et l'indépendance par rapport aux intérêts commerciaux du secteur. L'indépendance politique a été placée au cœur de la nouvelle loi. La Turquie a opté pour d'importantes restrictions, conformes aux règles de la gestion publique, sur les activités et les intérêts commerciaux des membres du Conseil, qui sont strictes en comparaison des normes internationales, en particulier en ce qui concerne l'obligation de ne pas travailler dans le secteur pendant les

deux années qui suivent la fin de leur mandat au sein de l'ARME. Ce point est cependant tout à fait opportun en Turquie où, dans certaines autres institutions, les préoccupations de bonne gestion et les intérêts commerciaux ont parfois été confondus. Cette obligation signifie cependant qu'il est difficile d'affecter à l'ARME des personnes qui connaissent réellement le secteur. Afin d'éviter les problèmes qui risquent de survenir en raison du manque de « connections » au secteur, il serait souhaitable que l'ARME crée un comité strictement consultatif pour le secteur privé, composé en nombre égal de représentants des différents organismes industriels qui interviennent dans le secteur. Ce comité serait réuni uniquement sur demande du Conseil de l'ARME et ne se substituerait pas aux obligations plus générales de consultation du secteur privé au sujet des exigences réglementaires.

- L'ARME doit rendre des comptes au ministère sous forme d'un rapport annuel – il n'est pas clairement établi par la loi que ce rapport sera rendu public. L'ARME doit préparer un autre rapport annuel sur l'évolution du marché, qu'elle présentera au ministère. L'absence d'obligation de publication pour ces rapports devrait être rectifiée dans la législation subsidiaire.
- Les conditions de fonctionnement de l'ARME seront définies dans une législation subsidiaire, qui reste à publier. L'ARME aura beaucoup à faire lors des premières phases de l'établissement du marché. Le premier de ses objectifs, en plus du simple accomplissement des fonctions qui lui ont été assignées, est de prouver sa crédibilité en tant qu'institution de réglementation efficiente. La crédibilité de l'ARME dépend d'un grand nombre de facteurs : elle ne doit pas se contenter de remplir ses fonctions mais également donner l'image de les accomplir de façon claire, objective, impartiale, constante et prévisible en conformité avec la loi. A cet égard, la façon dont l'ARME communique avec le marché est fondamentale. Si l'ARME devait préparer et publier un projet de réglementation annuel, il serait souhaitable qu'elle y expose les questions qu'elle pense traiter l'année suivante et à quelle date – cela inclurait les prochaines décisions portant sur la tarification, les évaluations de l'état de la concurrence, la révision des conditions d'attribution de licences, etc. Le plus important à cet égard serait d'éviter les réglementations surprise qui donneraient l'impression de décisions prises au coup par coup et feraient croire qu'il existe un risque réglementaire. Parallèlement à ce projet annuel, l'ARME devrait adopter une charte des pratiques réglementaires qui prendrait en compte les bonnes pratiques dans les domaines de la communication et de la consultation ; cohérence et prévisibilité du processus décisionnel ; efficacité et efficience internes, obligation de rendre compte et transparence globale. Cette charte elle-même devrait être présentée au secteur privé pour consultation avant sa finalisation comme base d'action de l'ARME.
- En vertu de la loi, l'ARME doit consulter les titulaires de licences du secteur avant de préparer les réglementations. Le chapitre 2 de cette étude sur les capacités gouvernementales nécessaires à l'élaboration d'une réglementation de qualité souligne plusieurs domaines importants d'amélioration de la procédure de consultation par le gouvernement. Ces points de vue s'appliquent également au secteur de l'énergie. Il serait souhaitable que l'ARME adopte des processus de type AIR (analyse d'impact de la réglementation) et détermine un protocole de consultation sur l'élaboration des réglementations, comme il est mentionné de façon plus générale dans le chapitre 2.

- Le droit d'appel à l'encontre des décisions réglementaires est important pour garantir que l'organisme de réglementation fait correctement son travail. Conformément à la loi sur le marché de l'électricité, les actions judiciaires à l'encontre des décisions du Conseil, concernant les amendes et autres décisions réglementaires, peuvent faire l'objet de recours auprès du Conseil d'état (Danistay). Les tribunaux ne sont généralement pas préparés à définir des réglementations ou à se prononcer sur les décisions réglementaires en raison de la nature technique des points en litige et de la nécessité de résoudre rapidement les questions en souffrance. C'est pourquoi de nombreux pays créent un organe d'appel spécialisé constitué d'experts en matière de réglementation. L'instauration de tels dispositifs peut cependant s'avérer problématique. Il faut en effet faire attention à ne pas déplacer le lieu habituel de décision de l'organisme de réglementation vers l'organe d'appel et éviter l'utilisation de ce dernier pour des stratégies qui risquent de retarder les décisions finales. Le Danistay n'est vraisemblablement pas bien adapté au rôle d'**organe d'appel** dans ce secteur. Il faudrait améliorer la procédure d'appel grâce à la création d'un organe spécialisé doté des compétences appropriées.
- Le personnel de l'ARME est composé de fonctionnaires qui ne sont pas soumis aux mêmes restrictions salariales que les autres. La réglementation des marchés de l'électricité étant un domaine complexe, les organismes de réglementation des pays de l'OCDE ont du mal à attirer et à conserver un personnel suffisamment qualifié. Ces compétences sont appréciées sur le marché, en particulier dans le secteur réglementé, et il est important pour la qualité de la réglementation et, par conséquent, pour les performances économiques, que l'organisme de réglementation dispose d'un personnel adéquat. Il est essentiel, pour préserver la crédibilité de l'organisme de réglementation au sein du gouvernement, que le salaire de son personnel soit considéré comme pleinement justifié, ce qui exige une sélection sévère basée sur le mérite et une gestion fondée sur les résultats du personnel. L'ARME doit rechercher à recruter des experts de haut niveau, y compris à l'étranger si nécessaire, et accorder une importance particulière à la mise en place de systèmes de gestion du personnel basés sur le mérite pour s'assurer que ses agents sont libres ou considérés comme libres des influences qui ont compromis l'efficacité de certaines autres administrations publiques.
- Il faut une coopération entre l'ARME et l'Autorité de la concurrence car dans ce secteur, les questions de réglementation et de concurrence sont étroitement liées. Par exemple, les conditions d'attribution des autorisations de production ou de la licence de TETAS imposeront sur le comportement des titulaires des contraintes qui pourraient également être traitées dans le cadre des obligations générales de la loi sur la concurrence visant à lutter contre les comportements monopolistiques. Par conséquent, dans certains cas particuliers, il est possible qu'une question puisse être examinée par l'ARME, en tant que violation d'une condition d'attribution de licence, ou par l'Autorité de la concurrence, en tant qu'abus de position dominante. Les questions d'interface de ce type peuvent être traitées dans un protocole de coopération entre les deux organismes. Il existe un autre problème d'interface plus fondamental concernant les *questions de politique*, à savoir s'il est préférable de résoudre un problème au moyen d'un instrument de réglementation ou par la loi sur la concurrence. Des questions de ce type risquent de se poser dans le futur lorsque sera soulevée la question de savoir si la suppression des contrôles tarifaires pour certains clients est appropriée. Cela dépendra essentiellement de l'état de concurrence du marché, à savoir si celui-ci est jugé suffisamment concurrentiel pour pouvoir s'en

remettre exclusivement à la loi sur la concurrence afin d'empêcher les abus. L'Autorité de la concurrence a un rôle à jouer dans la communication de telles décisions. Dans certains pays, les organismes de réglementation ont l'obligation légale de consulter l'autorité de la concurrence sur les décisions stratégiques concernant la suppression ou le rétablissement de tarifs. Ce n'est pas le cas en Turquie dans le cadre de la nouvelle loi sur le marché de l'électricité. Il est, par conséquent, souhaitable que tout protocole entre l'ARME et l'Autorité de la concurrence traite également du rôle de cette dernière dans la prise de telles décisions.

- La loi sur le marché de l'électricité prévoit que les acteurs du secteur participent à la gouvernance de la régulation. Les règles concernant les normes, les procédures et les principes de connexion aux réseaux de transport et de distribution et à leur utilisation, le service à la clientèle, l'ajustement et le règlement comptable du système sont préparées par les principaux acteurs et approuvées par l'ARME. Il s'agit là du processus habituel. Toutes les réformes du marché de l'électricité ont rencontré certains problèmes et entraîné des conséquences inattendues. Il est essentiel que le programme de réforme crée des mécanismes mettant en place une phase de transition vers la libéralisation du marché afin de s'attaquer, en temps voulu, aux éventuels problèmes. Toutefois, les carences de la réglementation peuvent jouer en faveur de certains participants du secteur, et si ces derniers sont en mesure de bloquer les changements grâce à leur position dans la structure de gouvernance du secteur, les problèmes peuvent persister. Il conviendra de prêter une attention particulière à cette structure. Si l'ARME est habilitée à approuver les modifications réglementaires, mais non à en prendre l'initiative ou à refuser de les appliquer si nécessaire dans des circonstances défavorables, les réformes dont l'objectif est manifestement de prendre en compte l'intérêt général du marché peuvent être prises en otage par les intérêts particuliers des participants. Or ce pouvoir prépondérant de l'Autorité est souhaitable et même nécessaire au début du processus d'ouverture du marché.

## **2. Structure du marché, concurrence, coûts échoués et privatisation.**

La Turquie a opté pour un haut degré de séparation verticale entre les différents segments du secteur de l'électricité. Cette approche est en soi favorable à la concurrence et réduira la charge réglementaire, comparativement aux effets qu'aurait le maintien d'une intégration verticale. Cependant, la concurrence réelle sera limitée par le couplage d'une production hydroélectrique à faible coût et d'une production CET/CPE et TDE à coût élevé tout au long de la période de transition afin de permettre le recouvrement des coûts échoués (après ce recouvrement, les actifs de production du secteur public pourront être progressivement privatisés). Au bout du compte, la limitation ainsi imposée à la concurrence n'a pas encore été définie, et plusieurs questions délicates d'ajustement restent à régler. Par conséquent, d'importantes questions réglementaires et décisions stratégiques subsistent :

- Avant la privatisation des actifs de production, la propriété de cette activité et du transport restera intégrée au niveau de l'État. C'est pourquoi des conflits d'intérêt risquent de surgir à ce niveau et de léser les nouveaux entrants sur le marché de la production qui seront en concurrence à la fois avec les sociétés de production et les sociétés de négoce publiques pour l'approvisionnement des clients éligibles. Pour éviter que les investisseurs ne perçoivent ce conflit potentiel comme étant un conflit réel, l'État devra s'assurer que les dispositions de gouvernance des différentes institutions ne se

chevauchent pas, et l'ARME devra être particulièrement attentive à l'application de l'obligation de non-discrimination pour l'accès au réseau de transport.

- Pour le moment, la société publique de négoce restera l'acteur dominant sur le marché de gros. Par conséquent, l'ARME devra strictement réglementer le comportement de cette société sur le marché de vente en gros et d'ajustement. L'Autorité de la concurrence devra également veiller soigneusement à éviter les comportements prédateurs dans les nouveaux segments concurrentiels, qui risqueraient de décourager l'entrée de nouvelles sociétés de production et de négoce.
- L'une des tâches essentielles de la réforme consiste à modérer et mesurer avec précision les coûts échoués et à prévoir leur recouvrement de façon « équitable » sans entraver l'arrivée de nouveaux entrants ou l'émergence de la concurrence. L'estimation des coûts échoués est naturellement difficile, impliquant souvent l'évaluation de capitaux investis qui dépend finalement des prix futurs, donc inconnus, du marché. Dans l'approche proposée de couplage des bénéfices et coûts échoués permettant de les compenser, il n'est plus nécessaire d'estimer avec précision le volume des coûts échoués, autrement dit le **couplage** peut se poursuivre *jusqu'au* recouvrement des coûts échoués qui ressortent véritablement, mais il freine l'émergence de la concurrence. Par conséquent, il serait bien venu que le gouvernement envisage un couplage minimum viable et un maximum de concurrence. Tout au moins, la production thermique publique devrait être ouverte à la concurrence. Au-delà, il serait grandement souhaitable, si possible, de *ne pas* inclure tous les actifs hydroélectriques dans EÜAS si ce n'est pas nécessaire pour compenser les coûts échoués de TETAS. A ce stade, l'équilibre est difficile. En effet, si la cession anticipée des capacités hydroélectriques au marché est favorable à la concurrence, elle pourrait en même temps *court-circuiter* les coûts échoués restants si le système de fixation des prix de ces capacités qui découle du processus de privatisation est « incorrect ». Il conviendra de prêter une attention particulière à cette question.
- Il est clair que l'objectif sous-jacent de la réforme turque est favorable à la concurrence, sous réserve du recouvrement des coûts échoués. Cet objectif devrait être suivi aussi vite que possible de décisions de privatisation de façon à ce que la structure du secteur soit favorable à la concurrence<sup>19</sup>. La privatisation devrait avoir pour but de scinder les participations de manière que, dans chaque zone de desserte et pour presque toutes les conditions de demande, il existe au moins cinq sociétés de production à la marge qui seront en concurrence pour fixer les prix. Une mauvaise réforme, encore appliquée dans certains pays, consiste à privatiser les sociétés dominantes du marché afin d'augmenter les recettes de la privatisation. L'augmentation du produit des ventes est une mauvaise « affaire » pour le pays.
- Commencer par la privatisation du secteur de la distribution constitue une approche raisonnable, car elle offre l'occasion d'améliorer la santé financière du secteur, ce qui permettrait par la suite de renforcer les résultats en amont. Les sociétés de distribution devraient être regroupées à une échelle plus efficiente.
- Un réajustement des tarifs est urgent, étant donné que l'ouverture à la concurrence pour les consommateurs éligibles sera mise en œuvre à partir de mars 2003 et que la présente structure qui implique des subventions croisées des industriels aux ménages risque de ne pas être viable en régime concurrentiel. En même temps, il sera essentiel d'appliquer des limites aux réglementations tarifaires pour protéger les intérêts des consommateurs captifs, de manière à ce que les détenteurs d'autorisations ne soutiennent pas les

consommateurs éligibles par des subventions croisées provenant des consommateurs captifs, par exemple en les empêchant d'attribuer tous leurs contrats d'achat à des prix élevés aux consommateurs captifs. Les dispositions en matière de tarification seraient considérablement compliquées si l'on autorisait certains contrats TDE de distribution à continuer d'appliquer un tarif au coût majoré garanti par le Trésor alors que les autres sociétés de distribution utiliseraient une forme de tarification incitative.

### **3. Propriété du transport, gestion du système et marchés de l'électricité.**

Le modèle contractuel bilatéral adopté par la Turquie est moins exposé aux problèmes de positions dominantes que la solution de pool obligatoire de grossistes. Cette situation est de toute évidence souhaitable dans le cas de la Turquie. Les problèmes de pouvoir de marché y seront en effet importants, au moins lors de la phase de transition. De plus si les conditions d'approvisionnement devenaient difficiles, les distorsions du marché risqueraient d'être amplifiées. Pour la même raison, la nécessité de réglementer le comportement de la société publique de production et de la société publique de négoce a déjà été soulignée. Il existe plusieurs autres problèmes relatifs à la conception du marché qui devront être réglés avant l'entrée en vigueur du marché concurrentiel, notamment :

- Il sera fondamental pour la Turquie de prêter une attention particulière à ce que l'on pourrait appeler « l'environnement juridique et technique » pour s'assurer que l'application des contrats et le fonctionnement des systèmes de règlement comptable ou l'arbitrage des conflits contractuels devant les tribunaux sont suffisamment solides pour permettre la création de marchés multiples.
- Il est clair que la Turquie lancera probablement son marché d'ajustement sans participation de la demande. Ce point de départ est raisonnable, étant donné que cette participation implique un degré supplémentaire de complexité. Toutefois les autorités devraient envisager d'autoriser la participation de la demande dès que les conditions seront favorables afin de limiter le pouvoir de marché des producteurs sur le marché d'ajustement.
- Le marché d'ajustement établira les prix auxquels les producteurs et les consommateurs qui ne sont pas en conformité avec leur position contractuelle devront apurer leurs comptes. La Turquie adoptera probablement au départ un système de prix unique pour le règlement des déséquilibres, qui utilisera pour équilibrer le système une moyenne des prix des contrats d'achat et de vente passés par l'opérateur du réseau – ce choix est raisonnable au début car il permet d'éviter d'énormes complexités. L'ARME pourrait envisager d'améliorer les incitations à l'auto-ajustement relativement insuffisantes qu'offrent ces modèles de prix unique. Une approche possible est décrite dans ce chapitre.
- L'opérateur du système devrait être soumis à une réglementation l'incitant à gérer de manière efficiente la fonction d'ajustement de l'énergie et les services annexes. La répercussion directe de ces coûts dans le prix du transport risquerait de nuire à l'efficacité et d'augmenter les prix pour les consommateurs.
- L'opérateur du marché devrait être doté d'une fonction efficace de contrôle/surveillance, qui détecterait les abus du pouvoir de marché et les manipulations de l'offre. Les résultats de la surveillance du marché devraient se traduire rapidement, si nécessaire, par des mesures correctives et palliatives. Il conviendra de veiller à ce que les mesures

palliatives n'empêchent ni la résolution des problèmes sous-jacents ni l'ajustement et le fonctionnement du marché à long terme.

- La méthode de tarification du transport de l'électricité doit encore être réglée. Au départ, il est raisonnable d'adopter des méthodes simples. Toutefois, il faut tenir compte de l'évolution de la politique dans ce domaine. L'amélioration de la tarification du transport peut permettre de réduire les pertes de réseau dans le court et long terme. De plus, la valeur du capital investi dans les actifs de production est affectée par les modalités de tarification du transport de l'électricité. Comme le secteur de la production doit être progressivement privatisé, il serait utile de disposer d'informations supplémentaires sur l'évolution envisagée des modalités de tarification du transport, ce qui faciliterait le processus de privatisation (et augmenterait le produit des ventes dans la mesure où les incertitudes seraient réduites). Le projet annuel de réglementation recommandé ci-dessus pour l'ARME serait un moyen approprié pour communiquer ces informations au marché.

## GAZ

### Introduction

La réforme du secteur du gaz est moins compliquée. En Turquie, elle est moins avancée que celle du secteur de l'électricité. La Turquie est toutefois bien engagée sur la voie de la réforme avec la mise en œuvre de la nouvelle loi sur le marché du gaz. Cette loi prévoit la restructuration de l'entreprise publique en plusieurs sociétés fonctionnelles séparées (transport, distribution, négoce et stockage) suivant un modèle désormais classique. Il existe un point pourtant où la Turquie propose d'aller plus loin que beaucoup d'autres pays. Ce pays exige en effet de l'entreprise publique dominante actuelle de se désengager de ses contrats d'approvisionnement en gaz sur une période allant jusqu'en 2009. Il s'agit d'une période relativement longue, mais cette étape est très favorable à la concurrence comparativement aux efforts de réforme entrepris par les autres pays. Il faut féliciter la Turquie pour avoir pris une telle décision, même s'il reste de formidables défis à relever pour la traduire en actes. La Turquie jouit également d'une situation géographique privilégiée en ce qui concerne le gaz, qui devrait lui permettre de s'approvisionner à des sources compétitives en amont. Il faut donc s'attendre à des incidences positives sur la concurrence dans le secteur intérieur. Pour y parvenir, la Turquie diversifie ses sources d'approvisionnement grâce à la construction de nouveaux gazoducs. Éventuellement, cela permettrait de créer un autre couloir pour le gaz provenant du Moyen-Orient et de l'Asie centrale vers les marchés d'Europe occidentale, ce que l'on appelle corridor de transport d'énergie eurasiatique.

### Description du secteur

Le secteur du gaz en Turquie n'est pas aussi développé que celui de l'électricité mais il existe un certain nombre de points communs. Les principaux sont premièrement que ce secteur est dominé par une société publique, la société turque de pipelines (BOTAS), qui possède sa propre infrastructure d'oléoducs, de gazoducs et de distribution du gaz, ainsi que des terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL), et deuxièmement qu'une réforme importante est en cours en vue de libéraliser et de privatiser en partie ce secteur. Elle présente des analogies étroites avec la réforme du secteur de l'électricité, notamment un organisme de réglementation commun et une nouvelle loi qui définit les échanges bilatéraux comme étant le modèle fondamental du marché.

La société BOTAS possède des droits monopolistiques pour l'importation, l'exportation et le commerce de gros du gaz<sup>20</sup>. Les sources d'importation sont la Russie, l'Algérie (GNL), le Nigeria (GNL) et, depuis fin 2001, l'Iran. Avant le raccordement à l'Iran, la seule voie possible d'importation par gazoduc depuis 1987 était celle du gaz de Russie transitant par la Bulgarie. L'infrastructure du secteur national du gaz est moins développée que celle du secteur de l'électricité, mais son réseau de distribution se développe rapidement dans de nombreuses zones et la mise en place d'une nouvelle infrastructure de transport devrait

augmenter la capacité de distribution et diversifier les sources d'approvisionnement. En 2000, la Russie fournissait environ les deux tiers des besoins en gaz de la Turquie. Un réseau de transport desservant tout le pays devrait être opérationnel en 2003/2004. Avec les nouveaux investissements dans le réseau de distribution (qui permettront de desservir 60 villes au lieu de 5), il s'agit d'un tournant important dans le développement de l'infrastructure gazière en Turquie.

En 2000, la consommation intérieure était de 14.6 milliards de mètres cubes, soit environ 16 % des besoins totaux en énergie primaire, les importations représentant 96 % de la consommation. La ventilation par secteur de la demande en 2000 est la suivante : 67 % pour la production d'électricité, 13 % pour l'industrie et 19 % pour les ménages. La croissance de la demande a été rapide, avec environ 17 % par an entre 1990 et 1999. BOTAS prévoit une augmentation de la demande qui passerait à 58 milliards de mètres cubes en 2010 et 88 d'ici 2020. Cela représente une croissance annuelle de plus de 15 % par an pour la première décennie en raison de l'enlèvement de gaz dû à l'extension du réseau pendant les cinq premières années) et d'environ 4.2 % par an pendant la seconde décennie. BOTAS estime que les contrats d'importation existants seront suffisants pour répondre à la croissance de la demande jusqu'en 2010 et que par la suite il faudra recourir à de nouvelles sources d'approvisionnement. Certains commentateurs indiquent que la deuxième moitié de la prochaine décennie devrait connaître un excédent important de gaz. Son ampleur dépendra surtout du nombre de nouvelles centrales thermiques et également des quantités de gaz prélevées sur les nouveaux réseaux de transport et de distribution.

La Turquie ne dispose pas actuellement de grandes installations de stockage du gaz. Cette situation complique la gestion du réseau. En effet, la flexibilité qu'autorisent les moyens de stockage autres que les variations de pression (que l'on appelle stockage en conduite) fait défaut au réseau, d'où l'impossibilité de soutirer des volumes de gaz différant sensiblement des prélèvements habituels. La capacité de stockage contribue aussi à la sécurité d'approvisionnement et permet de faire face aux fluctuations saisonnières de la demande et des prix. Plusieurs installations de stockage souterrain sont en construction.

Les prix du gaz pour les principaux clients restent indexés sur les prix du pétrole et les prix pour les particuliers sont plafonnés sur instruction MENR à 30 % maximum au-dessus du prix des approvisionnements de BOTAS, depuis janvier 2002. Ces prix sont fixés dans le cadre de contrats à long terme et sont confidentiels.

Pour ce qui est des résultats financiers, BOTAS a fait un bénéfice d'environ 120 millions d'USD en 2000, résultat nettement inférieur aux chiffres de 400 millions pour 1998 et d'un peu moins de 500 millions pour 1999. L'une des raisons de ces résultats médiocres est le retard de paiement du gaz par TEAS et les sociétés d'électricité en CET, lesquelles ont elles-mêmes souffert des mauvais résultats du secteur de l'électricité, comme il est indiqué dans la section précédente. Une autre raison est le recul de la demande occasionné par la crise économique de 2000/2001 qui pèse sur les engagements « take-or-pay » de BOTAS. En conséquence, BOTAS aurait différé certains paiements dus au titre de ses contrats d'achat de gaz.

### ***Une profonde réforme de la réglementation est en cours mais elle prendra du temps***

L'objectif de la réforme du secteur gazier est très voisin de celui visé dans le secteur de l'électricité, c'est-à-dire établir un marché du gaz naturel financièrement sain, stable et transparent, obéissant aux règles de la concurrence et soumis à une réglementation

indépendante pour obtenir un approvisionnement efficace, continu, respectueux de l'environnement et rentable, impliquant le retrait progressif de l'État et l'instauration de la concurrence. Les dispositions réglementaires sont pour l'essentiel semblables à celles du secteur de l'électricité et relèvent de l'Autorité de régulation du marché de l'énergie (ARME).

La nouvelle loi sur le marché du gaz est entrée en vigueur en mai 2001. Elle définit un cadre pour la création d'institutions et prend en compte les questions de réglementation structurelle de la façon suivante :

- Elle exige des licences séparées pour l'importation, le transport, la distribution, le stockage, la commercialisation, le négoce et l'exportation du gaz naturel, qui définissent les droits et obligations des acteurs du marché. Elle impose la séparation comptable des différentes activités sous licence et de l'exploitation de chaque installation.
- Elle met fin au monopole légal de BOTAS et, à compter de 2002, elle prescrit une réduction progressive de sa part de marché par la cession à des sociétés d'importation privées de ses contrats d'importation correspondant à 10 % de part de marché par an au minimum, jusqu'à ce qu'elle ne détienne pas plus de 20 % du marché de la consommation intérieure d'ici 2009. Ces cessions doivent être effectuées par appel d'offres. Aucun importateur ou grossiste ne peut fournir plus de 20 % de la consommation annuelle prévue.
- Au-delà de 2009, elle stipule que BOTAS sera scindée en trois sociétés spécialisées dans le négoce (importation et ventes), le transport et le stockage. Entre-temps, la séparation comptable sera obligatoire.
- Elle définit les consommateurs éligibles dont la consommation annuelle est supérieure à 1 million de mètres cubes, à savoir les producteurs d'électricité à partir de gaz dans des centrales thermiques ou de cogénération et les sociétés de production de gaz naturel en Turquie qui seront libres de choisir leur fournisseur (soit 80 % du marché selon les estimations) dans un délai de 18 mois à compter de mai 2001. L'ARME peut élargir progressivement la catégorie des consommateurs éligibles, avec pour objectif de l'étendre à tous. Les ventes des importateurs ou des grossistes aux clients libres ou aux sociétés de distribution devront s'effectuer à des prix négociés.
- Elle prévoit l'accès non discriminatoire de tiers aux réseaux de transport et de distribution, dans la limite de la capacité disponible et sous réserve que cela n'entraîne pas de préjudices financiers et économiques graves pour les contrats en vigueur assortis de clauses « take-or-pay ». L'ARME devra vérifier le bien-fondé de tout refus d'accès.
- L'ARME peut régler les litiges concernant l'accès/le raccordement au réseau de transport et de distribution et doit approuver les plans d'investissement des sociétés de transport et de distribution. L'ARME a également la responsabilité de certains éléments relatifs à la sécurité, notamment en ce qui concerne la construction et le fonctionnement des installations. L'ARME établit les tarifs pour le raccordement, le transport et le stockage, ainsi que pour la vente au détail.
- La loi exige que les sociétés de distribution n'achètent pas plus de 50 % de leurs besoins en gaz à un seul importateur ou grossiste, sous réserve d'une décision contraire de l'ARME qui prendrait en compte l'avènement de la concurrence sur le marché. Les sociétés de distribution sont dans l'obligation d'acheter le gaz à la source la moins chère, pour que les tarifs correspondent au prix de l'énergie majoré des coûts de fourniture.
- Elle impose certaines restrictions sur la concentration verticale et le croisement des participations horizontales.

- Elle prévoit la privatisation progressive des réseaux urbains de distribution (sous réserve du remboursement préalable de la dette garantie par le Trésor public) par les municipalités, et la privatisation de la société de stockage et des autres sociétés dans les deux ans qui suivront la séparation structurelle de BOTAS. Comme le réseau de transport existant est considéré comme un actif stratégique, il restera dans le domaine public.
- Elle maintient l'application de la loi sur la concurrence dans le secteur du gaz.

Il reste à voir si le désengagement requis de BOTAS vis-à-vis des contrats d'importation de gaz réussira, mais d'un point de vue stratégique, il s'agit d'une évolution très favorable à la concurrence. Sans doute, le désengagement de BOTAS est arbitraire dans une certaine mesure mais il est essentiel pour l'avènement de la concurrence sur le marché du gaz. Il faudra un examen minutieux des contrats de gaz, notamment des conditions, des consentements nécessaires pour le transfert et de l'importance en pourcentage des dispositifs « take-or-pay ». Les incertitudes liées à ce processus portent sur la question de savoir si les vendeurs étrangers accepteront que le contrat soit cédé à une entreprise privée et que BOTAS soit libéré de ses obligations ou si BOTAS doit continuer d'opérer en tant qu'importateur en vendant le gaz à la frontière. Dans tous les cas, l'issue du processus envisagé reste incertaine.

Pour le moment, le gaz vendu par BOTAS sera le seul sur le marché intérieur car, dans le cadre de la nouvelle loi sur le gaz naturel, les importateurs ne pourront pas passer des contrats entièrement nouveaux à partir des sources d'approvisionnement existantes tant que les capacités de BOTAS dans le cadre des contrats en vigueur ne seront pas épuisées, ce qui, selon BOTAS, devrait se produire aux alentours de 2010. Il est également interdit à BOTAS de passer de nouveaux contrats d'achat avant que sa part de marché ne soit ramenée à moins de 20 % de la consommation nationale.

Les tarifs de transport et de raccordement seront déterminés ou approuvés par l'ARME. Des tarifs polynômes et différenciés en fonction de la distance sont envisagés. Les tarifs de raccordement au réseau de distribution seront fixés par l'ARME. Les prix de gros du gaz seront négociés librement dans le cadre de principes approuvés par l'ARME. Les tarifs de détail seront définis sur la base du coût du gaz majoré du coût d'exploitation et d'un bénéfice raisonnable. Les tarifs doivent être proposés par les titulaires de licence et approuvés chaque année par l'ARME. L'ARME pourrait envisager assez rapidement une évolution vers une réglementation incitative (telle qu'un système d'indexation sur l'IPC minoré de X %).

Dans l'ensemble, le cadre défini par la loi sur le marché du gaz naturel, en particulier l'obligation imposée à BOTAS de se désengager de ce secteur (en supposant que cela réussisse), a de grandes chances de stimuler l'ouverture à la concurrence du marché du gaz en Turquie dans un délai raisonnable de quelques années. Bien évidemment, cela dépendra beaucoup du détail des règles de fonctionnement du marché et d'utilisation des infrastructures, ainsi que de la mise en œuvre des décisions que l'ARME sera amenée à prendre. Un élément décisif de cette évolution est que la Turquie jouit du privilège, par rapport aux autres pays de l'OCDE, de pouvoir accéder à des sources d'approvisionnement géographiquement diversifiées (sous réserve de la réalisation de nouvelles infrastructures). Sur de nombreux marchés du gaz dans l'OCDE, la concurrence est gênée par le fait qu'il existe peu de concurrence en amont. Mais du fait de sa position géographique, le problème ne se posera pas nécessairement pour la Turquie. Autre élément important, d'après les données publiques portant sur les contrats en vigueur et les perspectives de croissance de

la demande, l'approvisionnement n'a pas semble-t-il fait l'objet d'un trop grand nombre de contrats « take-or-pay » portant sur une très longue période. Par conséquent, il ne devrait pas être nécessaire de protéger BOTAS de la concurrence. Cependant certains points du plan de réforme pourraient être améliorés.

L'un de ces points qui pourraient être améliorés concerne les services de stockage. Il est prévu que BOTAS les cède au secteur privé dans un délai de 11 ans. Ce délai pourrait freiner l'émergence de la concurrence car les importateurs/grossistes doivent pouvoir accéder à d'importants volumes de stockage appartenant à BOTAS qui, du moins au début, sera leur concurrent. C'est pourquoi le stockage constituera un goulot d'étranglement. La loi impose aux sociétés de stockage d'assurer les services de manière impartiale et équitable *tant que le réseau est disponible*. Le rôle de l'ARME dans l'application de cette exigence sera décisif car l'imprécision de la loi pourrait permettre à la société de stockage de prendre des décisions entraînant une discrimination déguisée dans ce sens. Une fois que la société de stockage sera privatisée, elle n'aura plus rien à gagner de la discrimination contre les nouveaux arrivants.

De nombreux détails des dispositions de la réforme restent à définir et à mettre en œuvre dans la réglementation subsidiaire. Il est impossible à ce stade de formuler des observations sur ces détails mais plusieurs questions peuvent être soumises à l'attention des autorités lors de la prochaine étape de l'élaboration de la politique. Il s'agit d'abord du fait que BOTAS sera incité à empêcher l'arrivée de concurrents potentiels en rendant impossible l'accès au réseau de transport ou en compliquant les dispositions d'ajustement. L'une des tâches primordiales de l'ARME sera de s'assurer que la concurrence est équitable au départ. A cet égard, le degré de séparation entre les fonctions de transport et de négoce avant la séparation structurelle de ces activités en 2009 sera particulièrement important.

L'accès aux réseaux de distribution risque de poser un problème similaire dans le cas de négociants de gaz qui en vendront aux clients éligibles. Assumant à la fois les activités de distribution et de vente au détail, les sociétés de distribution seront incitées à empêcher les nouveaux entrants d'accéder à leur réseau. Faute d'une révision de la législation rendant obligatoire la séparation des activités de distribution et de vente au détail, l'ARME devra porter une attention particulière aux problèmes d'accès aux réseaux de distribution de manière à favoriser l'émergence de la concurrence au niveau de la fourniture aux consommateurs finals.

Le réseau gazier se développe rapidement en Turquie et l'utilisation du gaz par le secteur de l'électricité s'intensifiera vraisemblablement. Les pouvoirs publics devraient par conséquent prêter une attention particulière aux problèmes réglementaires découlant de l'intégration des marchés du gaz et de l'électricité. Ces problèmes portent sur les coûts relatifs du transport du gaz et de l'électricité ainsi que sur leurs incidences sur le choix du lieu d'implantation des nouvelles centrales électriques.

## Conclusion

Une réforme profonde du secteur du gaz est en cours. Elle s'inscrit dans la perspective de la libéralisation et de la privatisation partielle du secteur. Elle présente des analogies étroites avec la réforme du secteur de l'électricité, notamment un régulateur commun, et s'aligne sur les bonnes pratiques prises comme repères par l'OCDE. D'une certaine manière, la réforme proposée va au-delà de ces repères car une disposition essentielle exige que BOTAS, l'importateur monopolistique actuel, se désengage progressivement des

contrats d'importation. Cette étape est extrêmement favorable à la concurrence, puisque son objectif est de stimuler la concurrence plutôt que de simplement la laisser s'instaurer. En cas de succès, les propositions de réforme laissent entrevoir, à terme, de très bonnes perspectives d'ouverture du marché turc à la concurrence sur le marché turc, par rapport à certains autres pays. En dernière analyse, cela tiendra au fait que sa position géographique et le développement futur de gazoducs permettront à la Turquie de tirer profit des possibilités de concurrence en amont entre pays producteurs. Autre élément important de la situation de la Turquie, l'approvisionnement n'a pas semble-t-il fait l'objet d'un trop grand nombre de contrats « take-or-pay » portant sur une très longue période. Par conséquent, il ne devrait pas être nécessaire de protéger BOTAS de la concurrence. Beaucoup des détails des dispositions de la réforme restent à définir et à mettre en œuvre dans la réglementation subsidiaire et l'on peut dans ce contexte prendre en considération les conclusions et recommandations suivantes.

### Actions envisageables

1. Pour le moment, la société BOTAS est intégrée verticalement et son gaz sera le seul sur le marché intérieur car la nouvelle loi sur le gaz naturel n'autorise pas les importateurs à passer des contrats entièrement nouveaux tant que les capacités de BOTAS relevant des contrats en vigueur ne seront pas épuisées. Par conséquent, l'ARME devra strictement réglementer les activités de BOTAS pour s'assurer que la concurrence n'est pas entravée par un refus de l'accès au réseau de transport. Une mesure envisageable pour remédier à ce problème avant la séparation structurelle en 2009 serait d'inclure la séparation de l'exploitation dans les conditions d'attribution de licences. Le comportement de BOTAS sur les marchés de gros devra également faire l'objet d'une surveillance et d'une réglementation vigilantes.
2. La loi n'est pas explicite sur la méthode à appliquer pour l'approbation des tarifs de transport, taux de rentabilité ou réglementation incitative (par exemple, selon la formule de l'IPC moins X %) – ce sera vraisemblablement à l'ARME de prendre en compte ce point au moment de déterminer les principes généraux pour la tarification. Il serait souhaitable d'appliquer une réglementation incitative dès que possible.
3. De nombreux aspects du projet général de scission de BOTAS en plusieurs entités (transport, stockage et négoce) et, finalement, de privatisation pourraient être améliorés. Le stockage constituera vraisemblablement un goulot d'étranglement et BOTAS pourrait gêner les importations des entités concurrentes en compliquant l'accès au stockage pour différentes raisons « techniques », or elle sera incitée à le faire. La loi exigeant que les sociétés de stockage offrent leurs services sur le marché devrait être renforcée. On ne voit pas pourquoi les autorités ont choisi de confier le stockage à BOTAS pendant si longtemps ; il serait souhaitable que les installations de stockage soient privatisées dès qu'elles seront opérationnelles afin de faciliter l'avènement de la concurrence. La loi devrait également être renforcée dans un autre domaine important, celui de la définition de la distribution. Contrairement à la loi sur l'électricité dans laquelle la distribution se limite à l'acheminement par les lignes, les services de vente au détail étant séparés, la loi sur le gaz inclut, dans sa définition de la distribution, la fourniture par les canalisations et les ventes au détail. La loi devrait être renforcée en définissant la distribution et la vente au détail comme deux fonctions distinctes ou au moins, en rendant obligatoire la séparation comptable de ces deux activités. Cela faciliterait l'entrée de sociétés indépendantes de vente au détail et favoriserait la concurrence entre

les fournisseurs qui pourraient acheter le gaz sur les marchés de gros et utiliser les services de transport des sociétés de transport et de distribution locale pour le revendre aux utilisateurs finals.

4. BOTAS sera tentée de compliquer à l'excès les mécanismes d'ajustement du gaz car le surcoût ainsi imposé aux nouveaux arrivants pourrait réduire la concurrence que devra affronter sa société de négoce. L'ARME devra examiner attentivement le bien-fondé et les coûts et avantages respectifs des différentes dispositions d'ajustement pour éviter toute discrimination à l'encontre des nouveaux grossistes.
5. Le régulateur devra évaluer l'interaction entre les tarifs de transport du gaz et de l'électricité. Il faudra en effet pendant cette décennie construire de nombreuses nouvelles centrales électriques au gaz. C'est pourquoi il serait souhaitable d'éviter que le choix du lieu d'implantation de ces centrales soit faussé par une interaction excessive entre ces tarifs. Ce problème peut être traité de différentes manières, par un système de tarification plus complexe à effet neutre dans les deux secteurs, ou bien par des prescriptions administratives incluses dans le processus d'autorisation des centrales.

L'analyse du rôle de l'ARME présentée dans la section consacrée au secteur de l'électricité, ainsi que les conclusions et recommandations qui s'y rattachent, s'appliquent également au secteur du gaz.

## TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

### Introduction

La situation géographique de la Turquie fait de ce pays une voie de passage potentiellement importante pour le transport terrestre entre l'Europe et l'Asie, la CEI ou les pays du Moyen-Orient. Les objectifs de développement de l'infrastructure à moyen terme comportent l'augmentation de ces liaisons intercontinentales. La planification au niveau européen intègre le réseau de transport turc dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Toutefois, pour le moment, les divers conflits régionaux ont considérablement réduit les flux en transit à travers la Turquie. Au total, ces flux restent étonnamment faibles.

En Turquie, le secteur du transport routier de marchandises occupe une place encore plus importante que d'habitude étant donné que les autres modes de transport de marchandises, tels que les chemins de fer, sont relativement sous-développés. La route représente environ 90 % du transport intérieur de marchandises en volume et environ 40 % du transport international de marchandises en valeur. Cela présente certains avantages étant donné les médiocres résultats du transport ferroviaire de marchandises dans pratiquement tous les pays. En revanche, l'infrastructure routière est plus sollicitée et encombrée qu'elle ne le serait autrement et d'importants investissements seraient nécessaires pour développer le réseau autoroutier, mais le contexte budgétaire actuel n'est pas favorable.

Les orientations qui seraient souhaitables pour la Turquie comportent la mise en œuvre des normes réglementaires européennes dans le secteur du transport intérieur de marchandises, comme le prévoit la nouvelle loi sur le transport routier soumise au Parlement, et une élimination plus complète des restrictions qui subsistent sur le transport international de marchandises. Cela implique des négociations continues avec d'autres pays, et échappe donc en partie au pouvoir des autorités turques.

### Description du secteur

Le ministère des Transports et des Communications est responsable de la réglementation du secteur, notamment de la préparation et de la mise en œuvre des réglementations et des accords internationaux.

Contrairement à d'autres industries de réseau, le secteur du transport routier de marchandises, par nature, fait intervenir de nombreuses entreprises concurrentes. De plus, l'accès au réseau routier est relativement simple, par rapport à la complexité de la coordination qui est nécessaire dans d'autres modes de transport ou dans le secteur de l'énergie. La Turquie ne fait pas exception. Ce qui distingue le secteur du transport en Turquie est le fait que les conditions existantes dans le segment international du marché sont très différentes de celles du segment du transport intérieur. La Turquie est membre de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT), si bien que le régime appliqué par décrets au transport routier international de marchandises est déjà bien aligné sur les exigences de la CEMT/de l'UE en ce qui concerne l'accès au marché, la

capacité financière et la réputation professionnelle. La flotte internationale est moderne et compétitive dans le transport international. En revanche, le segment du transport routier intérieur de marchandises n'a pas été soumis à la réglementation habituelle relative à l'accès au marché et aux conditions sociales. La loi sur le transport routier prévoit d'unifier le cadre réglementaire pour le segment international et le segment national, ce qui suppose un ajustement structurel considérable du secteur domestique très fragmenté. Il n'existe aucune restriction quantitative à l'accès aux marchés du transport routier international ou national de marchandises ni aucune réglementation générale des prix<sup>21</sup>.

Comme dans les autres pays, la structure du marché du transport routier de marchandises en Turquie est constituée de petites entreprises et la concurrence dans ce secteur est vive. En 2000, 882 entreprises opéraient dans le transport routier international de marchandises, plus de deux fois le niveau de 1990, avec plus de 21 000 camions semi-remorque. Le secteur est composé principalement de petites entreprises, dont plus de la moitié disposent de 10 à 25 véhicules. Au total, secteur intérieur y compris, plus de 800 000 tracteurs, camions et camions-citernes étaient immatriculés à la fin de 2000. La flotte internationale est apparemment importante et relativement moderne par rapport aux normes européennes et, en raison du niveau relativement faible des salaires en Turquie, son niveau de compétitivité-coûts internationale est élevé. Les véhicules turcs dominent le secteur du transport routier à l'exportation et à l'importation, avec 95 % des exportations et 83 % des importations. Il n'existe aucune entreprise publique dans ce secteur.

Un très grand nombre d'entreprises opèrent dans le secteur intérieur. Les informations concernant le nombre d'entreprises dans ce secteur et les prix du transport routier de marchandises ne sont pas systématiquement recueillies en Turquie mais les autorités estiment que le degré de concurrence est très élevé. En fait, la plus grande inquiétude des pouvoirs publics concerne la faible rentabilité des entreprises de transport, surtout des petites. De ce fait, la Turquie se trouve dans une position semblable à celle de l'UE.

Les ententes entre concurrents posent parfois un problème dans le secteur du transport lorsqu'il existe peu d'acteurs sur un marché donné. Ce fut le cas, par exemple, lorsque l'Autorité de la concurrence en Turquie a infligé des amendes pour entente à des entreprises de transport qui acheminaient sur le marché d'Istanbul des marchandises provenant d'entrepôts sous douane. La loi sur la concurrence s'applique sans exception dans ce secteur.

### ***L'accès au marché international est gêné par le nombre considérable de restrictions quantitatives***

En Turquie, de nombreux problèmes de concurrence dans le secteur du transport routier de marchandises sont liés au contexte international en raison des restrictions sévères qui sont appliquées à l'accès au marché de l'UE et de certains autres pays. C'est pourquoi l'adhésion finale de la Turquie à l'UE, qui jouit déjà à l'intérieur d'un marché du transport routier libéralisé, lui offre les perspectives d'un changement radical sur ce marché si les transporteurs turcs se voient accorder les mêmes facilités sur le plan juridique que leurs homologues de l'UE.

Au sein de l'UE, le marché du fret routier est très libéralisé pour les entreprises des pays de l'UE, y compris pour le cabotage<sup>22</sup>. Il s'agit effectivement d'un marché unique, la seule restriction à l'entrée étant la détention d'une autorisation nationale délivrée par un

pays de l'UE qui permet sans restriction le transport international et intérieur au sein de l'UE, quel que soit le pays d'origine du transporteur au sein de l'Union.

En revanche, le cadre réglementaire qui s'applique au fret international entre les marchés européen et turc ainsi que ceux d'autres pays reste extrêmement restrictif. Aucun principe de droit international ne garantit aux transporteurs étrangers la liberté d'opérer dans les territoires nationaux. De tels droits doivent faire l'objet d'accords spécifiques. Ce sujet a toujours été difficile. Les opérations sont réglementées par un ensemble d'accords bilatéraux et multilatéraux étroitement imbriqués, qui réduisent la quantité et la capacité en limitant le nombre d'autorisations requises pour qu'un camion effectue un voyage entre des juridictions différentes.

Le contingent de base d'autorisations multilatérales émises par la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) pour la Turquie est de 141. Le échange d'autorisations classiques contre des autorisations multiples pour camions moins polluants a porté le nombre total d'autorisations CEMT à 493 en 2001. Il faut rappeler que 882 entreprises opèrent dans le transport international, utilisant plus de 20 000 véhicules, ce qui montre clairement que la portée du système de la CEMT est très limitée. Par conséquent, la majeure partie des transports internationaux est régie par des contingents bilatéraux, négociés chaque année dans le cadre d'accords bilatéraux avec 50 pays d'Europe, d'Asie et d'Afrique, qui déterminent le nombre et la répartition des autorisations<sup>23</sup>. Pour certains pays, le nombre d'autorisations est insuffisant : à la fin de 2000, les échanges turcs avec la Fédération de Russie, la Géorgie, l'Italie, l'Autriche, la Roumanie, la Hongrie et la France étaient limités par le manque d'autorisations. Ce système constitue une lourde charge administrative.

Les accords bilatéraux et le nombre limité d'autorisations CEMT ont pour effet de fragmenter les marchés du fret : le transport routier des pays tiers est restreint et l'organisation des frets de retour est plus difficile, avec les inefficiences que cela entraîne. De plus, des permis sont également exigés par les pays de transit. Un accord de transit généralisé pourrait combler une lacune importante dans l'agglomérat disparate des réglementations définies par les accords bilatéraux.

Les accords bilatéraux interdisent généralement le cabotage, et une autorisation CEMT ne donne pas ce droit non plus. Ceci explique pourquoi le marché intérieur turc est réservé aux entreprises turques (et inversement), ce qui entraîne une fragmentation encore plus forte. Enfin, la Turquie n'exempte pas le transport pour compte propre des obligations bilatérales d'autorisation, contrairement à beaucoup d'autres pays.

Les restrictions quantitatives appliquées au transport routier international et au cabotage sur les marchés respectifs contrastent avec la libéralisation des échanges et l'Union douanière avec l'UE. Un document de la CEMT conclut sur ce point que « la pluralité des accords bilatéraux, leur caractère secret et leur singularité résultant de dispositions particulières font que la majorité des transports internationaux hors Union européenne qui sont assurés le sont selon des modalités qui ne sont pas transparentes et qui constituent chacune des exceptions aux règles de l'économie de marché. Ces transports ne répondent en effet pas aux critères d'une allocation efficace des ressources, c'est-à-dire qu'aucun équilibre qui résulterait de la concurrence et des seuls mécanismes économiques n'est recherché », CEMT 2000.

Les accords portant sur les autorisations étant bilatéraux, ils donnent une apparence d'équilibre au transport de marchandises et permettent aux pays de transit d'exercer un

contrôle sur les volumes de marchandises qui traversent leur territoire. Mais lorsque les autorisations sont limitées en nombre, ce qui n'est pas rare, le système augmente le coût du transport. En particulier, il freine le développement des entreprises à faible coût, et avantage les entreprises déjà bien implantées dans le secteur, qui ont accès aux autorisations.

La Turquie, comme les autres pays, ne peut pas régler ces problèmes de façon unilatérale. Des efforts en vue de résoudre ces questions au sein d'organisations multilatérales sont en cours mais on ne peut espérer trouver une solution rapidement. Le défi sera de travailler à l'intérieur du système et d'encourager la libéralisation chaque fois que cela est possible. Plusieurs autres points épineux pour le secteur ont un caractère multilatéral, notamment les dispositions restrictives en matière de visas et l'incohérence des réglementations techniques dans les pays extracommunautaires.

L'adhésion à l'UE résoudrait en grande partie le problème d'accès au secteur des transports turcs. Entre-temps, il incombera aux autorités turques de poursuivre leurs efforts de libéralisation bilatérale avec l'UE et d'autres pays. A cet égard, il serait important que la Turquie démontre sa volonté d'adapter les conditions sociales dans son secteur du transport de marchandises pour convaincre ses homologues que l'ouverture de leur marché se déroulera dans un environnement concurrentiel neutre. Dans ce contexte, la mise en œuvre effective de la nouvelle loi sur les transports routiers sera un élément décisif.

### **Le secteur intérieur est confronté à un changement radical de la réglementation**

Le transport routier turc se caractérise par une séparation nette entre le secteur national et le secteur international. Plus précisément, le secteur national n'intègre pas encore les exigences d'égalité d'entrée ni la réglementation sociale applicables au secteur international. Pour accéder à l'UE, la Turquie devra rapprocher sa législation de celle de la Communauté. C'est en tout cas l'objectif de la nouvelle loi sur les transports routiers<sup>24</sup>. Ce rapprochement représente un changement de réglementation fondamental dans ce secteur, et il prendra du temps.

Actuellement, de nombreuses entreprises présentes dans le secteur national ne pourraient pas satisfaire aux exigences de l'UE concernant l'accès au marché et la réglementation sociale. Les autorités ont l'intention de faciliter la transition en créant au moins sept nouvelles coopératives contractantes ; les entreprises existantes du secteur national auraient le choix entre répondre aux exigences de la nouvelle réglementation ou devenir sous-traitants des nouvelles coopératives. Dans ces circonstances, il semble raisonnable que les autorités responsables du transport interviennent en fournissant un capital de départ à cette nouvelle structure. Cependant, cette proposition soulève plusieurs questions au niveau de la politique de la concurrence ou de la politique industrielle en général. Il faudrait que le nombre de coopératives soit approprié pour éviter le pouvoir de marché et il ne devrait pas y avoir de segmentation géographique qui pourrait donner lieu à un tel pouvoir dans une région. Ces entreprises devraient être libres d'exercer leur activité et de sous-traiter dans toute la Turquie. Ensuite, une fois que les nouvelles entreprises seront en place, les autorités devraient se désengager et permettre à la structure du secteur d'évoluer en fonction des forces du marché, sous réserve de l'application de la loi sur la concurrence. L'Autorité de la concurrence devra être vigilante quant à l'application de ces propositions.

### **La route vers la réforme sera longue**

Les autorités ont indiqué qu'elles ne seraient prêtes à envisager la suppression des restrictions sur le cabotage (qui réservent la totalité du marché du transport intérieur de marchandises aux entreprises turques) qu'après l'adhésion totale à l'UE. Une période de transition serait nécessaire pour libéraliser le transport des pays tiers. De même, les autorités turques ont indiqué qu'elles réclameraient une dérogation temporaire pour l'accès des transporteurs étrangers à son marché intérieur. Les autorités turques redoutent essentiellement les effets que pourrait avoir l'arrivée d'entreprises étrangères concurrentes, plus modernes et beaucoup plus capitalisées.

Les pays à bas salaires en voie d'adhésion<sup>25</sup> constituent une préoccupation commune de toutes les autorités de transport de l'UE en raison de la concurrence qu'ils représentent pour les opérateurs de transport de marchandises. Les craintes réciproques de ce type expliquent les aléas de la libéralisation du fret international. Chaque fois que la libéralisation a fini par atteindre un haut niveau, tel que celui de l'UE, les résultats ont été très positifs. « Dans les pays et les régions ayant procédé à la déréglementation, les prix du transport ont fortement chuté, les gains de productivité ont été substantiels et la qualité du service s'est nettement améliorée. La concurrence y est devenue plus vive et les marges bénéficiaires se sont réduites ; en outre, la sous-traitance a connu un essor appréciable », CEMT (2000b). En particulier, les craintes de pertes massives de parts de marché au profit des entreprises étrangères ne se sont pas concrétisées. En Europe, certains problèmes ont surgi parallèlement à la libéralisation, notamment des résultats systématiquement déficitaires et un phénomène de volatilité excessive (« churning ») parmi les petites entreprises avec le détournement de la réglementation que cela implique. Ces questions doivent être prises en compte car elles constituent un avertissement pour les autorités turques. Mais ces problèmes ont peu de chances d'être résolus par des conditions plus restrictives d'accès au marché car ils ont pour origine la mauvaise gestion des petites entreprises et l'application insuffisante des lois existantes. Si l'on se fie à l'expérience, on peut penser que les autorités étrangères pourraient être également préoccupées par les effets de l'arrivée d'entreprises turques à bas coût sur leurs propres marchés nationaux. Ce type de crainte réciproque est susceptible de retarder la libéralisation et la spécialisation que l'on pourrait attendre conformément à la théorie des avantages comparatifs (selon laquelle les pays et/ou entreprises à hauts salaires se spécialiseraient dans la logistique complexe, tandis que les pays et/ou entreprises à bas salaires se spécialiseraient dans le transport à forte intensité de main-d'œuvre). Le précédent historique qui nous amène à cette conclusion est le fait que les initiatives hésitantes pour la libéralisation du cabotage en Europe étaient soutenues par des mesures de sauvegarde en cas de perte « désastreuse » de parts de marché ; en fait, ces mesures n'ont jamais été mises en œuvre car la pénétration du cabotage a toujours été minime.

On peut par conséquent considérer que les intérêts bien compris de la Turquie consisteraient à poursuivre la libéralisation du cabotage, partout où cela est possible et chaque fois que cela est possible, par une négociation bilatérale préalable à l'adhésion à l'UE, de même pour la libéralisation du transport pour compte propre. Toutefois, si les autorités venaient à penser qu'une telle libéralisation doit être considérée comme une « monnaie de négociation » lors des discussions sur l'adhésion, il est probable que la libéralisation ne se produirait pas avant longtemps.

## Conclusion

L'adhésion effective de la Turquie à l'UE et l'ouverture consécutive du marché au transport routier sera un événement historique pour le secteur, étant donné le nombre très limité d'autorisations internationales, qui sont principalement réglementées par des accords bilatéraux. Il serait coûteux aussi bien pour la Turquie que pour l'UE de consentir à la Turquie après son adhésion des dérogations substantielles au cadre réglementaire communautaire du transport routier de marchandises, à présent très libéralisé. La Turquie devrait continuer d'œuvrer pour la libéralisation du transport international en négociant avec l'UE et d'autres pays.

## Actions envisageables

### 1. Avant l'adhésion à l'UE, le gouvernement devrait :

- Chercher à augmenter le nombre de permis bilatéraux et poursuivre d'un commun accord la réforme du cadre bilatéral dans plusieurs domaines.
- Chercher à augmenter le nombre d'autorisations CEMT.
- Rechercher l'harmonisation des accords bilatéraux avec les pays de l'UE dans le sens de l'Accord-type de la CEMT.
- Participer aux processus mutuels en vue de parvenir à un accord multilatéral de transit avec l'UE.
- Dans le contexte spécifique des points précédents, supprimer les restrictions entravant la libéralisation du transport pour compte propre dans le cadre des autorisations CEMT et des accords bilatéraux, d'un commun accord avec les pays de l'UE et surtout avec les partenaires commerciaux géographiquement proches.
- Supprimer les restrictions au cabotage dans les accords bilatéraux avec les autres pays.

### 2. Dans le contexte des négociations d'adhésion à l'UE, les autorités turques devraient :

- Limiter au maximum les dérogations protectionnistes instituées par la Turquie, les pays de l'UE ou d'autres pays en voie d'accession à l'encontre de la Turquie, qui empêchent le secteur du transport de jouir des libertés qui résulteraient autrement de l'adhésion à l'UE.
- Essayer de rendre aussi courtes que possibles les périodes de transition pour de telles dérogations.

### 3. Pour appuyer l'ouverture générale du marché, les autorités turques devraient faire en sorte que :

- La réglementation technique et sociale appliquée au secteur turc du transport routier de marchandises soit comparable à celle en vigueur dans les pays de l'UE et que sa mise en œuvre soit perçue comme satisfaisante.

**4. Dans la restructuration du secteur du transport routier intérieur de marchandises, afin de se conformer aux normes réglementaires européennes, il serait bon que le gouvernement intervienne pour fournir un capital de départ à une nouvelle structure du secteur autour de nouvelles entreprises qui conclureont des contrats avec les entreprises existantes. Cela facilitera la difficile transition des entreprises nationales.**

***Cependant, il est essentiel que cette intervention n'instaure pas de pratiques anticoncurrentielles, en particulier, il ne faudrait pas qu'elle provoque une segmentation régionale du marché.***

### Notes

1. Deux sociétés (CEAS et KEPEZ) exploitent les concessions qui permettent la production et la distribution de l'électricité dans certaines zones géographiques – elles représentent environ 2 % de la capacité installée.
2. La capacité hydroélectrique est inférieure à la production en raison de l'économie des systèmes hydroélectriques. La capacité de production installée est supérieure au potentiel total de débit d'eau, ce qui s'explique par les variations du débit d'eau au cours de l'année et d'une année sur l'autre.
3. Sans compter le transport secondaire dans les zones des concessions exploitées par CEAS et KEPEZ.
4. L'unique société de distribution exploite des concessions dans la région de Kayseri.
5. Construction-exploitation-transfert (CET) et Transfert des droits d'exploitation (TDE).
6. Comparativement aux taux de dépréciation économique.
7. Les installations industrielles, les complexes résidentiels de plus de 5 000 logements, les hôtels 5 étoiles, les zones industrielles, les universités et les institutions municipales ont le droit d'être autoproducteurs. Certaines entités plus petites ont le droit d'être auto-producteurs en utilisant l'énergie éolienne ou solaire.
8. La vente peut également être faite à une filiale de l'autoproduiteur. Les prix négociés étaient plafonnés à 70 % (85 % par la suite) du prix de vente moyen de TEAS à TEDAS, avant la promulgation de la loi sur le marché de l'électricité.
9. Le système de règlement, appelé Centre de réconciliation financière, apurera les flux financiers entre le gestionnaire du marché d'ajustement et les entités impliquées dans le secteur de l'électricité, afin de compenser les différences entre les contrats bilatéraux et la consommation/production effective du système.
10. Comme expliqué ci-dessous, le gouvernement est en train d'examiner cette exigence.
11. Qui doivent faire face à des limites concernant la production qu'ils peuvent vendre sans devoir assumer toutes les obligations d'un producteur d'électricité.
12. Le gouvernement devra supporter ce fardeau sous forme de recettes moins élevées provenant des capacités de production hydroélectrique à faible coût, mais ce sera également le cas des consommateurs – de façon « indirecte » par le biais de la fiscalité.
13. Ou volontairement renégociés de manière que le profil temporel des prix reflète la dépréciation économique et leur permette d'être compétitifs sur le nouveau marché libéralisé.
14. Étant donné que la production d'électricité thermique coûte relativement cher, elle n'apporterait qu'une très faible contribution à la compensation des coûts échoués si elle devait être couplée avec la production hydroélectrique.
15. Les contrats de transfert sont mis en place afin d'établir une position de départ à l'entrée en vigueur du nouveau marché. Initialement, ces contrats devaient couvrir la totalité de la production et de la consommation d'électricité prévues. Le rythme auquel ces contrats vont peu à peu se terminer – pour être remplacés par des contrats négociés – définit les limites de l'émergence possible de la concurrence. Il est à présent envisagé que ces contrats soient liquidés de façon linéaire sur cinq ans.
16. La nouvelle loi intègre cette intention de limiter les parts de marché en fonction du marché turc global – il sera nécessaire de faire attention, lors des décisions de privatisation, à prendre en compte les problèmes de concurrence sur le marché fonctionnel pertinent, qui ne couvrira pas forcément tout le pays.
17. L'expérience de la Californie, où l'ISO et la Bourse de l'électricité ont été séparés, a montré que les décisions prises n'étaient pas cohérentes. D'autres juridictions ont intégré ces activités avec succès, dans l'interconnexion PJM des États américains du centre du littoral Atlantique et dans le marché national de l'électricité en Australie, par exemple.
18. Lorsque les consommateurs d'électricité interviennent sur le marché de manière à acheter davantage d'électricité au système ou à ne pas utiliser l'électricité sous contrat.

19. La nouvelle loi intègre cette intention de limiter les parts de marché en fonction du marché turc global – il sera nécessaire de faire attention, lors des décisions de privatisation, à prendre en compte les problèmes de concurrence du marché fonctionnel approprié, qui ne couvrent pas forcément tout le pays.
20. Ce chapitre ne traite pas des questions pétrolières.
21. Il est exigé des entreprises qu'elles demandent une autorisation pour les tarifs maximaux de transport interurbain de marchandises auprès des autorités régionales mais les prix inférieurs au tarif ont été fixés après négociation. Les tarifs ne pouvaient pas être augmentés pendant une période donnée. Le ministère a conservé un pouvoir de réserve pour régler les tarifs au cas où des perturbations économiques génèreraient des tarifs prédateurs ou excessivement élevés.
22. Le cabotage désigne le transport de marchandises au sein d'un pays ou entre deux pays par un transporteur n'appartenant à aucun de ces pays.
23. L'accord bilatéral avec la Bulgarie ne définit pas de limites numériques pour les parcours routiers, mais exclut le transport de pays tiers ainsi que le cabotage.
24. Elle remplacera la réglementation régionale s'appliquant au transport routier intérieur de marchandises à l'intérieur des provinces ou aux déplacements de moins de 100 kilomètres.
25. Dans les débats politiques de l'Union européenne, le phénomène du « dumping social » (notamment l'emploi illégal de chauffeurs originaires de pays à bas salaires) attire beaucoup l'attention. Voir par exemple les documents CEMT (2001) et (2001a) pour une discussion générale des contraintes pesant sur la libéralisation. Voir le document CEMT (2001b) portant sur le dumping social.

## Bibliographie

- BOYLAUD, O. (2000),  
*Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution*, OCDE, Working Papers No. 255, Paris.
- CEMT (1997),  
« Contingent multilatéral : décisions sur le contingent en 1998 », OCDE, Paris.
- CEMT (1997b),  
« Cadre de référence pour des accords bilatéraux dans les transports routiers : Projet de recommandation », OCDE, Paris.
- CEMT (1998),  
« Regulatory Reform in Road Transport », OCDE, Paris.
- CEMT (1998b),  
« Transport routier : Manuel sur le contingent multilatéral », OCDE, Paris.
- CEMT (1998c),  
« Transport routier : Contingent multilatéral », OCDE, Paris.
- CEMT (2000),  
« Harmonisation dans le transport routier : Résolution d'ensemble sur le transport international de marchandises par route », OCDE, Paris.
- CEMT (2000a),  
« Harmonisation dans le transport routier : Résolution sur les charges et les taxes liées au transport et en particulier au transport routier international », OCDE, Paris.
- CEMT (2000b),  
Séminaire sur la réforme des réglementations dans le transport routier de marchandises : Rapport du Secrétariat, OCDE, Paris.
- CEMT (2001),  
Transport routier, Conseil des ministres, OCDE, Paris.
- CEMT (2001a),  
Rapport sur la réforme réglementaire des transports routiers de marchandises, Conseil des ministres, OCDE, Paris.
- CEMT (2001b),  
Aperçu synthétique du phénomène de dumping social dans l'espace couvert par la CEMT, OCDE, Paris.
- Commission européenne (2000),  
Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion, 13 novembre, Paris.
- OCDE (2002),  
Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation – Pologne – De la transition aux nouveaux défis de la réglementation, Paris.
- OCDE (2000),  
Questions de réglementation et de concurrence en matière de transport routier, Paris.
- OCDE (2000a),  
*Regulation and Competition Issues in Road Transport*, (Contribution de la Turquie), Paris.
- OCDE (1998),  
Rapport annuel sur les développements de la politique de la concurrence en Turquie, 1997, 22 mai, Paris.
- OCDE (1999),  
Communication du gouvernement turc à l'OCDE.

OCDE (1997a),

Le rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Synthèse, Paris.

OCDE (1997)

L'analyse de l'impact de la réglementation – Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Paris.

## Table des matières

<b>Résumé</b> . . . . .	7
<i>Partie I</i>	
<b>La réforme de la réglementation en Turquie</b>	
<b>Chapitre 1. Performances et évaluation</b> . . . . .	17
Introduction . . . . .	18
Contexte macroéconomique de la réforme de la réglementation . . . . .	20
Points forts et réussites de la réforme de la réglementation . . . . .	36
Les défis soulevés par la réforme de la réglementation. . . . .	47
Conclusion . . . . .	53
<i>Partie II*</i>	
<b>Politiques et résultats de la réglementation</b>	
<b>Chapitre 2. Gouvernance de la régulation</b> . . . . .	57
La réforme de la réglementation dans un contexte national. . . . .	58
Les moteurs de la réforme de la réglementation . . . . .	60
Les capacités administratives pour réaliser une réglementation de haute qualité	65
Changement dynamique : maintenir les réglementations à jour . . . . .	73
Conclusion . . . . .	74
Actions envisageables . . . . .	75
<b>Chapitre 3. Politique de la concurrence</b> . . . . .	79
Le droit et la politique de la concurrence en Turquie . . . . .	80
Conclusion . . . . .	88
Actions envisageables . . . . .	89
<b>Chapitre 4. Ouverture des marchés</b> . . . . .	95
Les réformes structurelles en Turquie . . . . .	96
L'application des six principes efficaces de réglementation	
pour l'ouverture des marchés . . . . .	98
Conclusion . . . . .	108
Actions envisageables . . . . .	109
<b>Chapitre 5. Secteurs de l'électricité, du gaz et du transport routier de marchandises</b>	111
<b>Électricité</b> . . . . .	112
Introduction . . . . .	112
Conclusion . . . . .	126
Actions envisageables . . . . .	126

\* La documentation de référence qui a servi à la rédaction de ce rapport est disponible à l'adresse suivante : [www.oecd.org/regreform/backgroundreports](http://www.oecd.org/regreform/backgroundreports)

<b>Gaz</b> . . . . .	133
Introduction . . . . .	133
Conclusion . . . . .	137
Actions envisageables . . . . .	138
<b>Transport routier de marchandises</b> . . . . .	140
Introduction . . . . .	140
Conclusion . . . . .	145
Actions envisageables . . . . .	145
<b>Chapitre 6. Secteur des télécommunications</b> . . . . .	149
Contexte national des politiques de télécommunications . . . . .	150
Structures, institutions et procédures de réglementation . . . . .	153
Performances du marché. . . . .	163
Conclusion . . . . .	166
Actions envisageables . . . . .	168
<b>Annexe : Orientations proposées</b> . . . . .	171
<b>Bibliographie.</b> . . . . .	176

### Liste des encadrés

1. Pertes des banques publiques dues à des obligations de service . . . . .	26
2. Inefficacités de la budgétisation de l'investissement . . . . .	27
3. Réglementation du système bancaire. . . . .	31
4. Nouvelles initiatives pour le recrutement dans la fonction publique . . . . .	37
5. Bonnes pratiques pour améliorer les capacités de l'administration publique à assurer une réglementation de haute qualité . . . . .	38
6. Principales initiatives et principaux engagements du Programme national pour l'adoption de l'acquis. . . . .	40
7. La réforme de l'électricité en Pologne. . . . .	46
8. Unités centrales de surveillance. . . . .	50
9. Tirer le parti maximum de l'AIR : les meilleures pratiques. . . . .	51
10. Bonnes pratiques pour améliorer les capacités de l'administration publique à assurer une réglementation de haute qualité . . . . .	59
11. Principes d'une réglementation de qualité. . . . .	61
12. L'acquis communautaire européen . . . . .	64
13. Solutions de rechange à la réglementation utilisées en Turquie. . . . .	69
14. La consultation au cours du processus de privatisation . . . . .	87
15. Accords préférentiels passés par la Turquie . . . . .	100

### Liste des tableaux

1. Quelques indicateurs macroéconomiques pour la période 1960-79 . . . . .	21
2. Analyse comptable de la croissance dans l'industrie manufacturière privée . . . . .	22
3. Sélection de lois relatives à la réforme de la réglementation en Turquie. . . . .	39
4. Principales institutions de réglementation de la Turquie . . . . .	41
5. Contrôles de qualité des nouvelles lois et réglementations . . . . .	63
6. Investissement dans les télécommunications publiques, en pourcentage du chiffre d'affaires . . . . .	164
7. Panier OCDE des redevances téléphoniques internationales, novembre 2001 . . . . .	165

### Liste des graphiques

1. Les prix de l'électricité en Turquie et dans plusieurs pays de l'OCDE . . . . .	117
2. Structure du marché envisagée . . . . .	123



Extrait de :

## OECD Reviews of Regulatory Reform: Turkey 2002 Crucial Support for Economic Recovery

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264176010-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « Secteurs de l'électricité, du gaz et du transport routier de marchandises », dans *OECD Reviews of Regulatory Reform: Turkey 2002 : Crucial Support for Economic Recovery*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264276017-7-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.