

RLC 3477

L'ouverture à la concurrence dans les industries de réseaux

De la théorie aux enseignements empiriques

Amorcé dans les années quatre-vingt, le processus de libéralisation des industries de réseau n'est à ce jour pas terminé. Si le bien-fondé des décisions de réforme prises par le régulateur et le pouvoir qui est à sa disposition peuvent expliquer en partie les retards observés, l'analyse empirique des marchés montre aussi que des mesures *ex post* doivent être mises en œuvre pour répondre aux problématiques qui n'avaient initialement pas pu être clairement anticipées ou qui ont pu évoluer.



Par Sébastien
DOUGUET

Assistant Director –
Economic Advisory
at Deloitte France

Introduction

Les industries de réseaux sont définies par les externalités de réseau et les rendements d'échelle dont profitent les utilisateurs : plus le réseau est développé, plus le nombre d'utilisateurs qui y est connecté est important, et plus l'utilité pour chaque utilisateur du réseau croît. Au cours du vingtième siècle, ces industries de réseaux ont traditionnellement été considérées comme des monopoles naturels verticalement intégrés, ce qui permettait en théorie de capter au maximum le potentiel des économies d'échelle, d'envergure et de réseau. Dans les années quatre-vingt, les industries de réseau comme les télécommunications, l'énergie et le transport ont pris une place prépondérante dans le fonctionnement économique et social des sociétés⁽¹⁾, conduisant à un regain d'attention de la part des régulateurs et des législateurs : d'ambitieuses réformes réglementaires ont alors été

entreprises aux États-Unis, en Grande-Bretagne puis en Europe pour répondre aux problèmes identifiés en termes de rentes de monopole, de capacité de financement des entreprises publiques, mais aussi de niveau de prix et de qualité de services pour les consommateurs. Les réformes ont conduit à séparer au sein des industries de réseau les activités pouvant s'exercer de manière concurrentielle (c'est-à-dire, les activités de service) des activités constituant des monopoles naturels (par exemple, certaines infrastructures de réseau qu'il n'est pas économiquement justifié de dupliquer et pour lesquelles l'accès aux tiers doit alors être organisé). Elles ont mis en place un ensemble de solutions réglementaires et législatives afin de permettre une meilleure allocation des ressources, d'inciter au développement de la concurrence et de la libre entrée, de réduire le niveau général des prix et d'améliorer la qualité de services et le niveau de choix pour les utilisateurs.

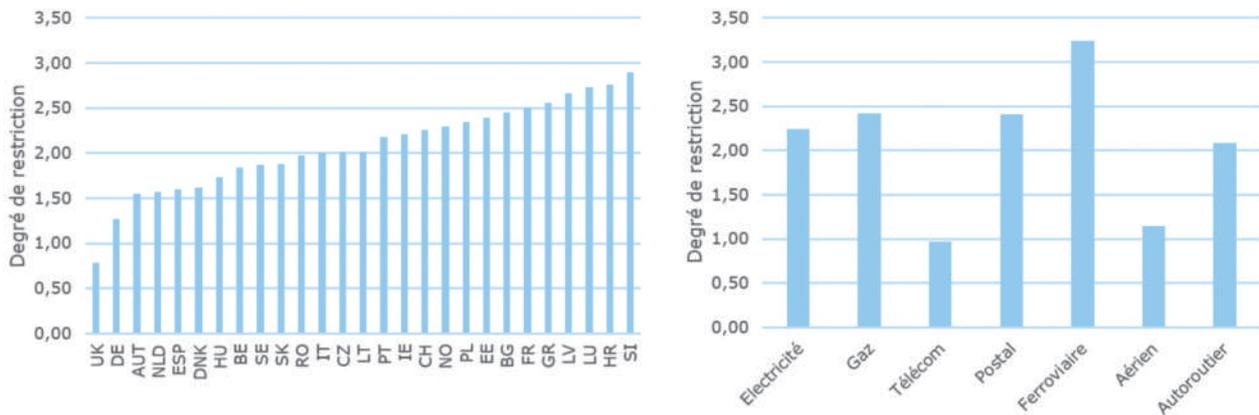
En Europe, le processus de libéralisation engagé depuis vingt ans ne s'est pas fait sans difficultés. Si certaines industries de réseau sont désormais presque complète-

(1) European Commission, 2013. Market Functioning in Network Industries – Electronic Communications, Energy and Transport. Occasional paper.

ment libéralisées, à l'image des télécommunications ou du transport aérien, d'autres comme le transport ferroviaire ou le secteur postal ont pris du retard et sont encore aujourd'hui au cœur des préoccupations des régulateurs et des législateurs. Plus globalement, le développement pratique de la concurrence dans les industries de réseaux

a nécessité un ensemble de mesures réglementaires et de contrôles *ex post* qui n'étaient pas nécessairement perçus comme indispensables au départ. Et les efforts des régulateurs et des législateurs ne sont pas terminés, notamment dans l'optique de l'intégration du marché européen (v. figure ci-après).

Figure 1 – Degré de restriction de la concurrence observé en Europe en 2013 pour les différentes industries de réseaux



Source : OCDE, 2013. *The 2013 update of the OECD's database on product market regulation*

Partant de ces constats, nous nous intéressons dans cet article aux facteurs empiriques qui expliquent les succès ou les difficultés rencontrés lors des réformes des industries de réseaux. S'agit-il avant tout de conditions spécifiques et historiques des industries en question qui rendent plus ou moins faciles les différentes étapes de libéralisation ? Ou le véritable enjeu se situe-t-il justement au niveau de la justesse et de l'efficacité du travail des décideurs ?

Identifier les effets des réformes

En théorie, on pourrait juger de la réussite de l'ouverture à la concurrence dans les industries de réseau en vérifiant si les objectifs des réformes ont été atteints : par exemple la baisse des prix pour les consommateurs, la hausse de la qualité de services ou encore le montant d'investissement dans le secteur. Il pourrait être intéressant de s'intéresser également au paysage concurrentiel : combien de concurrents ? Quelles parts de marché respectives ?

En réalité, apprécier le succès de l'ouverture à la concurrence dans les industries de réseau n'est pas un exercice évident. Le secteur de l'électricité est un bon exemple de ce point de vue, tant les voix sont encore nombreuses qui dénoncent l'échec de la libéralisation dans ce secteur⁽²⁾. Le prix de l'électricité ne cesse d'augmenter pour le consom-

mateur final⁽³⁾, et les incitations financières à changer de fournisseur restent faibles pour les consommateurs. Pourtant, une analyse au niveau micro de la chaîne de valeur électrique montre que la libéralisation a bel et bien conduit à des gains significatifs d'efficacité, par exemple au niveau de la production d'électricité ou du développement et de l'opération des réseaux d'électricité⁽⁴⁾. Le problème se situe alors plutôt au niveau de la répercussion imparfaite de ces gains aux consommateurs finals – qui souffrent notamment du pouvoir de marché qui s'exerce sur le marché de gros – et de la faible marge de manœuvre dans le marché de détail qui permettrait aux fournisseurs d'électricité de se distinguer. Par ailleurs, l'augmentation des prix de l'électricité est davantage due à des facteurs exogènes à la libéralisation, que ce soit la hausse du coût des matières premières ou les enjeux en termes de décarbonation et de gestion des pointes de consommation.

À l'opposé, le secteur des télécommunications semble montrer les effets vertueux du passage à la concurrence, avec un progrès technique fulgurant et un déploiement très rapide des nouvelles techniques et des nouveaux usages en matière de téléphonie mobile et d'internet. Ici aussi, il n'est cependant pas prudent de relier libéralisation et augmentation de l'utilité du consommateur final

(2) V. par ex. l'interview de J. Percebois par Capital.fr en 2017 (<https://www.capital.fr/entreprises-marches/pourquoi-la-liberalisation-du-marche-de-lelectricite-est-elle-un-echec-1251456>).

(3) <http://ufe-electricite.fr/europe/edito/article/the-worrying-trend-of-electricity>.

(4) Saguan et Sautel, 2011. L'ouverture à la concurrence du secteur électrique : rôle et gains du client. Paru dans Flux, 2011/2 – n° 84, p. 8-20.

par une relation de cause à effet⁽⁵⁾. Ainsi, le progrès technique, quand bien même il a été facilité par l'ouverture à la concurrence, a par ailleurs effectivement permis à la concurrence de se développer et au consommateur de bénéficier de nouvelles solutions et de meilleures conditions. L'apparition de solutions technologiques nouvelles a débloqué de nouvelles possibilités pour contourner les contraintes d'accès au monopole et les barrières à l'entrée historiques du secteur des télécommunications.

En conclusion, il est empiriquement difficile d'attribuer l'évolution de facteurs comme la qualité de services ou le prix pour le consommateur uniquement à l'ouverture à la concurrence. Ceci explique les débats qui ont toujours lieu sur le bilan des réformes dans les industries de réseaux. Ceci explique également pourquoi certaines industries restent en retard du point de vue de la libéralisation : face à l'incertitude des bénéfices pour le consommateur, certains législateurs pourraient être incités à ralentir les efforts de libéralisation au nom de la protection du consommateur et des services d'intérêt général (par exemple, dans l'électricité, dans le secteur ferroviaire, etc.).

La réussite des réformes de libéralisation implique donc un contrôle rigoureux et une stratégie très ciblée et adaptative de la part des décideurs afin de créer les conditions nécessaires à l'entrée d'opérateurs alternatifs.

Points d'attention pour le succès des réformes dans les industries de réseau

De manière simplifiée, la démarche pour libéraliser les industries de réseaux consiste à séparer les activités qui constituent effectivement un monopole naturel de celles pouvant s'exercer de manière concurrentielle. Dans la première catégorie, on trouve généralement les infrastructures de réseaux pour lesquelles les économies d'échelle et d'envergure sont significatives, ce qui exclut (au moins à court terme) toute duplication des réseaux. C'est le cas des réseaux de transport et de distribution dans le gaz et l'électricité, des lignes ferroviaires ou encore de la boucle locale dans le secteur des télécommunications. Pour ces monopoles naturels, aucune concurrence n'est généralement permise. L'enjeu est donc de réguler ces monopoles. Un ensemble de mécanismes incitatifs et régula-

toires doit être mis en place afin de simuler les conditions d'une concurrence établie, améliorer la productivité des monopoles et inciter à l'efficacité du développement et de l'utilisation de ces infrastructures⁽⁶⁾. Dans la deuxième catégorie, les activités concurrentielles correspondent généralement aux services qui reposent sur l'utilisation des infrastructures de réseau. En électricité, il s'agit de la production d'électricité (marché amont) ainsi que de la vente de détail (marché aval), qui nécessitent l'utilisation des réseaux de transport et de distribution pour acheminer l'électricité mais pour lesquels plusieurs concurrents peuvent coexister tout en permettant des gains d'efficacité et de productivité.

Le développement de la concurrence sur cette deuxième partie de la chaîne de valeur (les « services ») passe principalement par l'application de deux politiques complémentaires qui sont spécifiques aux industries de réseaux.

D'une part, la concurrence peut se développer uniquement si les entreprises de service bénéficient d'un accès transparent et non-discriminatoire aux infrastructures de réseau qui constituent des monopoles naturels. Les efforts du législateur sont souvent échelonnés en deux étapes : 1) la séparation verticale de l'opérateur historique, afin d'assurer que le gestionnaire d'infrastructure de réseau ne soit pas incité à favoriser l'un des opérateurs en concurrence ; 2) l'établissement de l'accès des tiers aux réseaux dans des conditions transparentes et non-discriminatoires, afin d'encourager l'entrée de nouveaux entrants sur les segments concurrentiels dans des conditions équitables et non-discriminatoires. À ce niveau, la politique de libéralisation impliquera donc la mise en place d'un contrôle par le régulateur des conditions d'accès à l'infrastructure : les produits proposés par les gestionnaires d'infrastructure doivent refléter les besoins et usages des opérateurs en concurrence, les prix proposés doivent être transparents, refléter les coûts et ne pas créer de barrières indues à l'entrée, etc. Le travail du régulateur se complique encore plus lorsque l'infrastructure constitue un « bottleneck », ou goulot d'étranglement. Des conditions particulières d'accès (par exemple, des enchères compétitives) peuvent alors être envisagées afin de réduire le risque d'un développement de pouvoir de marché via le contrôle de ces infrastructures congestionnées. C'est notamment le cas dans le secteur du gaz, où des fournisseurs de gaz peuvent abuser de leur position dominante et contraindre l'appro-

(5) European Commission, 1999. Liberalization of network industries. Economic implications and main policy issues.

(6) Il convient de noter que certaines infrastructures de réseau peuvent être dupliquées et les monopoles historiques contournés à long terme. Les caractéristiques de monopole naturel des infrastructures de réseau et l'influence de ces monopoles sur le fonctionnement de la concurrence dans l'industrie entière peut donc diminuer avec le temps. C'est ce qu'on observe dans le secteur des télécommunications ou le secteur postal. Par conséquent, tout processus de libéralisation, pour être fructueux, doit être calibré au périmètre du monopole naturel et à son évolution dans le temps.

visionnement d'un pays entier en s'assurant le contrôle des flux et des infrastructures⁽⁷⁾.

D'autre part, les efforts de libéralisation doivent prendre en compte la situation historique favorable des opérateurs historiques (*incumbent*) qui étaient ou sont encore en situation de monopole. Chaque industrie et chaque pays sont différents de ce point de vue, car la marge de manœuvre de ces opérateurs et leur contrôle des ressources peut varier, leur permettant plus ou moins de créer des barrières à l'entrée d'opérateurs alternatifs et/ou d'user de leur position dominante. De manière générale, la marge de manœuvre dont ils bénéficient est liée aux économies de réseaux qui favorisent les premiers entrants et les plus gros opérateurs : l'utilité du consommateur augmente avec la taille du réseau et le nombre d'utilisateurs. Il convient de noter que ces externalités de réseau sont surtout présentes dans des industries en croissance, telles les télécommunications dans les années quatre-vingt-dix, et ont tendance à disparaître au fur et à mesure du déploiement de réseaux et d'opérateurs concurrents. Les opérateurs historiques peuvent aussi bénéficier d'un contrôle historique des ressources limitées (par exemple, les concessions hydroélectriques en France, contrôlées jusque peu par EDF) mais aussi de bénéfices d'image, de base de données et d'économies d'apprentissage qui empêcheront une entreprise aussi efficace de se développer à grande échelle. Dans tous ces cas, un contrôle renforcé de la part des autorités de la concurrence et des régulateurs est alors nécessaire pour contrôler la position des opérateurs historiques. Il peut s'agir de la mise en œuvre d'une régulation asymétrique qui impose des contraintes spécifiques à l'opérateur historique afin de favoriser le développement de nouveaux concurrents et d'anticiper le risque de barrières à l'entrée. Par exemple, la loi NOME (2010)⁽⁸⁾ a introduit en France la possibilité pour les fournisseurs d'électricité concurrents d'EDF de pouvoir acheter une partie de l'électricité du parc nucléaire historique à un prix régulé : il s'agit de l'ARENH⁽⁹⁾. Les fournisseurs alternatifs étaient en effet dans une position très défavorable étant donné la part de marché du nucléaire sur le marché de gros en France (77 % en 2011⁽¹⁰⁾). Par ailleurs, les opérateurs historiques peuvent aussi être sujets à des enquêtes *ex post* des autorités de concurrence, qui pourront ainsi vérifier qu'ils n'abusent pas de leur position dominante mais qui pourront aussi, par leur jurisprudence, compléter

la politique réglementaire *ex ante* en terme de réforme sectorielle⁽¹¹⁾.

La réussite des réformes de libéralisation implique donc un contrôle rigoureux et une stratégie très ciblée et adaptative de la part des décideurs afin de créer les conditions nécessaires à l'entrée d'opérateurs alternatifs aussi efficaces et de contrôler l'efficacité et les actions des monopoles naturels. *Ex ante*, il s'agit de mettre en œuvre un ensemble de mesures spécifiques au secteur et qui va promouvoir spécifiquement l'émergence de la concurrence. On parle de régulation sectorielle transitoire. *Ex post*, le droit général de la concurrence s'exerce et peut compléter la régulation par la jurisprudence et sa menace de contrôle des entreprises en situation de position dominante. De fait, le succès de la libéralisation dépendra alors de l'existence de tels régulateurs, de leur degré d'autonomie et d'indépendance et des moyens qui sont mis à leur disposition. Surtout, la réussite de leurs réformes reposera sur leur bonne compréhension des enjeux sectoriels spécifiques et des conditions historiques de l'industrie à réformer. Par déduction, on pourrait alors expliquer la libéralisation partielle de certaines industries de réseau par les difficultés et contextes propres à ces secteurs, mais aussi par la réticence ou l'asymétrie d'information du régulateur pour calibrer et justifier ses efforts de réforme.

La question spécifique de la préservation du service public

L'une des caractéristiques essentielles des industries de réseau est leur proximité avec le concept de service public et l'importance économique et sociale des biens mis à disposition : les services de télécommunication, l'énergie ou le transport sont ainsi considérés comme essentiels pour le fonctionnement des sociétés contemporaines et ont des effets redistributifs importants en termes de développement de l'économie et de la société. Du fait de ces externalités positives, il existe alors un risque substantiel que la libéralisation de ces secteurs conduise les opérateurs privés à privilégier les segments les plus rentables (on parle de *cream skimming*) au détriment de la valeur de ces services pour l'intérêt général. Ceci peut par exemple conduire les opérateurs d'infrastructures et de services à privilégier les zones urbaines denses au détriment des utilisateurs les plus éloignés, qui bénéficieront de moins de

(7) V. la décision de la Commission européenne imposant des obligations contraignantes à Gazprom pour permettre la libre circulation du gaz à des prix concurrentiels sur les marchés gaziers d'Europe centrale et orientale : Déc. Comm. UE, 24 mai 2018, Cas AT.39816.

(8) L. n° 2010-1488, 7 déc. 2010, portant organisation du marché de l'électricité.

(9) Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique.

(10) Source : Bilan électrique de RTE, 2011 (https://www.rte-france.com/sites/default/files/rte_bilan_electrique_2011_1.pdf).

(11) Reprenant l'exemple des concessions hydroélectriques, la Commission européenne a adressé à la France une lettre de mise en demeure relative aux concessions hydroélectriques du pays attribuées principalement à EDF. La mise en demeure a permis d'intensifier les efforts des décideurs français pour ouvrir les concessions à la concurrence. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 sur la transition énergétique et la croissance verte et le décret n° 2016-530 du 27 avril 2016 relatif aux concessions d'énergie hydraulique et approuvant le modèle de cahier des charges applicable à ces concessions, fixent les modalités pour l'attribution des concessions et leur attribution.

services, pour un prix sans doute plus élevé et une qualité moindre. Les utilisateurs les plus pauvres peuvent également perdre l'accès à ces services.

En réponse à ces risques, la première réaction des gouvernements peut être de limiter le développement de la concurrence et de protéger les monopoles des opérateurs historiques au nom de la préservation du service public. Pourtant, le législateur dispose d'un éventail de mesures afin de concilier la libéralisation avec les caractéristiques de service public. Un exemple de tels types de mesures est celui de la péréquation, qui impose des prix uniformes pour deux consommateurs au profil identique, où qu'ils se situent sur le territoire. La péréquation tarifaire est notamment appliquée pour les tarifs de réseaux d'électricité en France.

Un autre exemple de mesures est la création d'obligations de service public (par exemple, une obligation de couverture des zones rurales) ou de services d'intérêt économique général ou SIEG (par exemple, le service universel). L'idée est d'identifier précisément les défaillances de marché qui conduiraient tout opérateur privé rationnel à délaissé certains types de services qui ont pourtant un intérêt fort en termes de développement économique et démographique, puis d'octroyer aux opérateurs des obligations de fournir ces services contre une compensation qui couvrirait la perte économique privée pour ces acteurs. De telles mesures, pour être efficaces du point de vue économique, doivent respecter plusieurs critères :

- elles doivent être justifiées au point de vue économique, c'est-à-dire que le régulateur doit démontrer qu'il existe en effet une défaillance de marché qui empêche de répondre à un objectif d'intérêt général. L'existence des SIEG peut en effet être un prétexte pour le maintien du monopole ;

- elles doivent être organisées sans fausser les conditions concurrentielles du marché : en particulier, la compensation reçue pour réaliser ces obligations doit uniquement couvrir les coûts et ne pas conduire à des subventions croisées entre activités. Elle pourrait même être annulée si l'octroi même du SIEG confère un avantage concurrentiel à l'opérateur concerné.

Conclusion

Les industries de réseaux présentent une structure duale entre, d'une part, des activités présentant des caractéristiques de monopoles naturels, et, d'autre part, des activités de services pour lesquelles la concurrence peut être organisée. Les réformes entreprises ces vingt dernières années pour transformer ces secteurs ont consisté à séparer ces différentes activités et à créer les conditions nécessaires au développement de la concurrence pour les activités de service. La tâche des décideurs est complexe car chaque cas est différent et de nombreuses problématiques en termes d'accès à l'infrastructure, d'économies de réseaux et de position dominante des opérateurs historiques ne peuvent pas être clairement identifiées au début de l'exercice de réforme. Il est encore plus difficile de s'assurer et de juger du succès des réformes lorsque les industries de réseaux concernées sont en pleine transformation, comme c'est le cas dans le secteur de l'énergie ou des télécommunications, ou présentent des enjeux en termes de maintien du service public. Les régulateurs doivent donc entreprendre un ensemble de mesures dynamiques et transitoires, qui reposent autant sur la compréhension théorique que l'observation empirique de la réalité des secteurs. ■