

L'ouverture à la concurrence des monopoles d'État



L'EDITO : « Analyses » a été conçu pour diffuser auprès de nos partenaires les observations et préconisations du CGEfi sur des problématiques importantes pour lesquelles il est en mesure d'apporter un éclairage spécifique. Chaque numéro s'appuiera sur un double support : format papier pour une synthèse succincte et site internet pour l'approfondissement et le débat. Pour cette première livraison, une question : quels effets a produit l'introduction de la concurrence dans les « activités de réseau » et quel bilan peut-on en tirer ? Le CGEfi est ou a été en effet présent auprès des différents opérateurs historiques dont les activités ont été ouvertes à la concurrence. Dans ce contexte, « Analyses » présente aujourd'hui des éléments de réponse élaborés à partir d'études que le CGEfi a menées notamment sur les secteurs postal, ferroviaire et électrique, ainsi que sur les jeux en ligne... Vous retrouverez ces études sectorielles et une synthèse complète sur le site internet du CGEfi. Bonne lecture à tous !

Charles Coppolani, chef du service du CGEfi

1 - Une libéralisation radicale est elle possible ? Deux raisons s'y opposent :

- la nécessaire prise en compte des « *monopoles naturels* » : les réseaux (le réseau ferroviaire, les réseaux de transport et de distribution de l'électricité...) présentent des économies d'échelle et il serait contraire à la rationalité technico-économique que des opérateurs en concurrence les dupliquent ;
- la prise en compte de *préoccupations spécifiques* qui dépassent les logiques en œuvre dans le fonctionnement spontané du marché et qui relèvent du service public : par exemple la politique énergétique (qui doit intégrer la sécurité de l'approvisionnement et la protection de l'environnement), ou bien la volonté d'accès universel et de péréquation tarifaire (que l'on connaît notamment pour les activités électriques et postales).

2 - Des solutions existent-elles pour concilier concurrence, monopoles naturels et service public ? Oui, grâce à divers mécanismes :

- En cas de monopole naturel, les pouvoirs publics ont pu *séparer le gestionnaire de réseau qui est resté monopolistique et un fournis-*

seur de biens et de services qui a été placé en situation concurrentielle et qui utilise le réseau au même titre que ses concurrents : dans le cas d'EDF, l'opérateur est devenu producteur et fournisseur d'électricité en situation concurrentielle, alors qu'ont été créées deux filiales (RTE et ErDF) qui assurent la gestion des réseaux de transport et de distribution dans le cadre d'un monopole national et de monopoles locaux.

CONTEXTE -Depuis le début des années 1980, les activités de réseau ont été marquées par des évolutions majeures, notamment dans les pays anglo-saxons. Ces évolutions ont pris des formes multiples : privatisations, morcellements, suppressions de monopoles, apparition provoquée de « nouveaux entrants »... qui peuvent être regroupées sous le terme de « libéralisation ». Les politiques de libéralisation ont été confortées par « l'Acte unique » de 1986 (devenu depuis l'article 26 du « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ») : « La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur [...]. Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ». Cette disposition tend par exemple à ce que GDF-Suez ou Endesa puissent produire de l'électricité en France, ou à ce qu'EDF puisse exporter de l'électricité vers les consommateurs allemands...

- *Une définition plus précise du service public et une meilleure prise en charge des coûts résultant des obligations de service public* : en effet, une obligation de service public qui pèse sur un opérateur engendre a priori un coût net ; si les pouvoirs publics ne prévoient pas de disposition permettant la couverture de ce coût, l'opérateur sera désavantagé par rapport à ses concurrents ; inversement, si ce coût est trop largement couvert, l'opérateur sera indûment avantagé. On voit donc l'importance des outils qui ont été développés

pour assurer une juste couverture des charges de service public (« juste » au sens d'« exacte » et « juste » au sens d'« équitable »...). Signalons que ces évolutions ont été facilitées par la création d'instances spécialisées de régulation : l'ARCEP pour les commu-

nications électroniques et les postes, la CRE pour l'énergie, l'ARAF pour les transports ferroviaires, l'ARJEL pour les jeux en ligne...

3 – L'introduction de la concurrence a-t-elle permis de stimuler la créativité technique et commerciale et moderniser les organisations ? D'autres effets indirects peuvent-ils être observés ? Oui sous plusieurs aspects...

– *Un enrichissement de l'offre de biens et services* - Par exemple la France a résolument joué le jeu de la qualité et de l'enrichissement de l'offre postale. Mentionnons au titre de 2011 la création de la lettre recommandée électronique, ou l'introduction de la «lettre verte» qui a vocation à être distribuée à «J+2» (entre la «lettre prioritaire» à «J+1» et la «lettre économique» à délai indicatif d'acheminement à «J+4»).

On voit là une stratégie typique de diversification des offres par adaptation à des attentes diversifiées de la clientèle...

– *Des diversifications* lorsque la Banque postale a perdu le monopole qu'elle partageait avec les Caisses d'épargne sur le livret A, elle s'est positionnée sur les segments

de la « banque de détail » qu'elle ignorait jusqu'alors. Au total, le réseau de La Poste se trouve acteur du crédit à la consommation, de l'assurance-dommage, de l'assurance-santé, etc.

– *Des internationalisations*- «le contrat de groupe» conclu en 2001 entre l'État et EDF avait ainsi affiché la volonté d'internationalisation, qui visait à profiter des opportunités ouvertes par la libéralisation du secteur électrique. Aujourd'hui, le groupe EDF réalise à peine 58 % de son chiffre d'affaires en France.

– *La création de filiales* qui peut résulter de contraintes juridiques liées à une volonté de bonne mise en œuvre de la concurrence. La loi « SRU » de 2000 est allée loin en ce sens pour ce qui est de la RATP, en l'autorisant à répondre à des appels d'offres pour la création de services de transport hors de son périmètre historique, mais uniquement par le biais de filiales.

– *Des gains de productivité et des modernisations... mais des effets pervers peuvent se manifester*- Ainsi, la libéralisation postale progressive n'a pas été pour rien dans l'industrialisation du traitement du courrier (celui-ci a fait l'objet du projet « Cap Qualité Courrier » mené sur 2004-2010 pour un montant d'investissement voisin de 3,4 Mds€.) Mais la libéralisation peut également conduire à des effets pervers, comme les « dés-optimisations » illustrées par l'articulation entre EDF et sa filiale à 100 % RTE (le gestionnaire du réseau de transport) : dans le contexte du «3ème paquet énergie» (publié en 2009 au niveau européen) et au-delà de la

séparation juridique et de la séparation physique (séparation des locaux, des systèmes d'information...), la CRE a voulu qu'EDF et RTE renoncent à mutualiser leurs moyens dans des domaines comme la formation ou la R&D (afin de limiter encore le risque que des ressources du monopole RTE ne viennent financer l'opérateur EDF en situation concurrentielle)...

– *L'adoption du statut de société anonyme*- Abandonner le statut d'établissement public permet d'échapper au «principe de spécialité», qui gêne les diversifications. Par ailleurs, abandonner le statut d'établissement public désamorce la critique de la Commission, suivant laquelle un établissement de ce type bénéficierait d'une garantie implicite de l'État,

ce qui distordrait la concurrence (cf. les contentieux lancés sur les cas EDF, La Poste... et le succès que la Commission a rencontré en septembre 2012 devant le Tribunal de 1ère instance de l'Union). L'ouverture du capital permet notamment de lever des fonds utiles à la modernisation, à la diversification et à l'internationalisation, et de nouer des partenariats capitalistiques. À l'égard de l'ouverture du capital, l'Allemagne et les Pays-Bas ont pu aller jusqu'à la cotation en bourse et la privatisation de leur opérateur

postal historique. La France a de même introduit en bourse ses opérateurs téléphonique, électrique et gazier France Télécom, EDF et GDF-Suez, et l'État est même devenu minoritaire chez GDF-Suez et France Télécom.

– *Le recours à l'emprunt ou la cotation en bourse* sont fortement structurants pour la gestion des entreprises qui doivent accorder une grande attention aux agrégats et ratios usuellement suivis par la communauté financière. Un écart défavorable par rapport aux prévisions technico-économiques entraîne une dure sanction pour le cours. Une décision de l'État (par exemple en matière tarifaire) peut de même susciter une évolution brutale du cours et provoquer une action en justice au nom de l'intérêt de l'entreprise ou des actionnaires privés.

Le taux de distribution du résultat peut augmenter pour satisfaire certaines attentes des actionnaires et soutenir le cours de bourse. Enfin, dans le contexte de la libéralisation et du rapprochement avec le statut et l'esprit des sociétés anonymes, on ne s'étonnera pas de l'envol des rémunérations des dirigeants des

CLÉS - Le concept ancien de «régulation» a trouvé un champ d'application nouveau dans le droit des activités libéralisées : alors que la réglementation tend à prescrire ce qui doit être fait (de manière plus ou moins abrupte et définitive), la régulation s'attache à organiser les relations internes au système considéré et son pilotage évolutif, tourné vers le traitement quotidien de problèmes toujours renouvelés (par exemple le traitement des litiges entre les acteurs en concurrence)...

La régulation d'un secteur est multiple : pour l'énergie électrique par exemple, il existe une régulation de la création des moyens de production et du recours aux différentes énergies primaires (elle est assurée par le gouvernement), une régulation des relations sociales (également assurée par le gouvernement), une régulation de la qualité de la distribution (assurée par les communes et leurs groupements)... Pour la régulation spécifiquement concurrentielle, ont été généralement créées des autorités administratives spécialisées, indépendantes des entreprises du secteur et autonomes vis-à-vis du gouvernement (en l'occurrence, la CRE).



secteurs libéralisés, jusqu'au coup d'arrêt que le Gouvernement français a voulu en 2012.

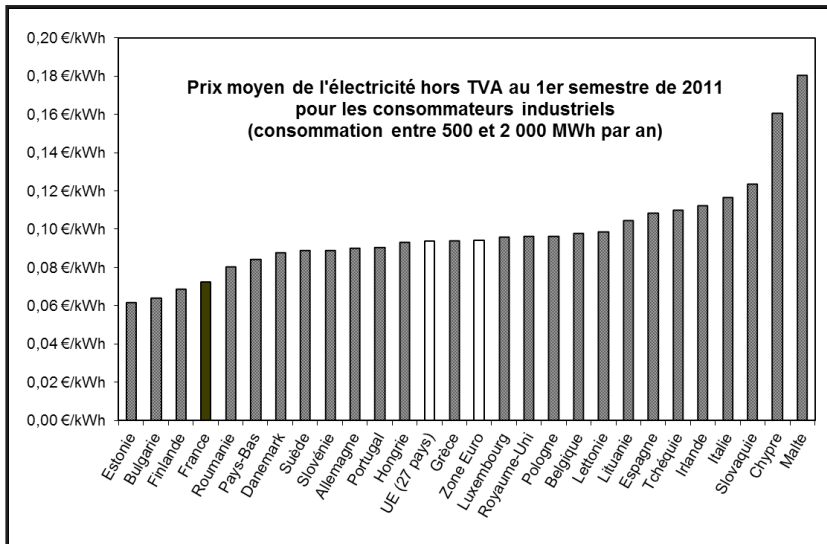
4 - Les dispositions juridiques de libéralisation ont-elles débouché sur l'apparition effective d'opérateurs alternatifs ? Pas toujours...

– Des résultats très contrastés pour ce qui est du développement effectif de la concurrence. Quatre exemples : dans le secteur du *fret ferroviaire*, qui est libéralisé depuis 2003 pour les flux internationaux et depuis 2006 pour les flux domestiques, les «nouveaux entrants» avaient acquis environ 25 % du marché en

des jeux et paris en ligne, les opérateurs alternatifs ont pu percer, même si le PMU et la FDJ disposaient déjà d'une offre avant la libéralisation et l'ont élargie depuis 2010 (tout en conservant leur monopole dans le réseau des points de vente «en dur»). Au début de 2012, le PMU assurait 85 % des paris hippiques en ligne, 22 % de l'ensemble des paris sportifs en ligne, et 7 % du poker en ligne. Quant à la FDJ, elle assurait environ 10 % des paris sportifs en ligne, et 4 % du poker en ligne (par le biais de la co-entreprise constituée avec le groupe Barrière). Pour ce qui est *des activités postales*, La Poste continue de traiter environ

99 % du «courrier domestique adressé» vers la France, et 85 % du «courrier international sortant».

– *Le développement parfois limité des «nouveaux entrants»* ne doit pas surprendre... S'il peut paraître assez facile d'entrer sur le secteur des jeux et paris en ligne -une demande existe, les opérateurs historiques du secteur des jeux et paris étaient peu présents sur le créneau particulier du jeu et des paris en ligne, et les investissements nécessaires n'atteignent pas des montants réhibitifs (notamment en raison de la nature du réseau considéré -en l'occurrence, internet-), la situation est différente dans le



2011 : le plus important est ECR, filiale de la Deutsche Bahn, qui détient près de 15 % du marché français. Ce résultat peut être rapproché de la compétitivité de la Deutsche Bahn (qui d'ailleurs détient toujours 80 % de son marché domestique). Au début de 2012, EDF disposait de près de 85 % des capacités françaises de production, alimentait 94 % des sites de consommation (industriels, tertiaires et domestiques), et fournissait 83 % de l'énergie électrique consommée en France. Dans le domaine

secteur électrique, en raison d'un facteur incontournable : la solution de l'électronucléaire et les économies d'échelle permettent actuellement à EDF de proposer l'énergie électrique à un prix très bas (à titre d'exemple, cf. ci-dessus les prix constatés pour les entreprises industrielles de taille moyenne). La place naturelle des «nouveaux entrants» est donc nécessairement réduite !

– La concurrence la plus active est souvent *une concurrence externe au secteur* : les plus importants concurrents de la SNCF pour le fret sont le transport par routes et voies navigables. Les activités postales sont durement concurrencées par les communications électroniques. Même l'électricité est substituable pour certains usages...

5 – La tentation d'un développement forcé de la concurrence et ses limites

L'exemple du secteur ferroviaire illustre la possibilité de progrès. On connaît la complexité du dispositif pour la gestion du réseau ferré : en 2012, coexistaient l'établissement public RFF (Réseau Ferré de France), et au sein de l'établissement public SNCF, la Direction de la circulation (qui selon les termes du Code des transports, gère la circulation ferroviaire « pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF, qui la rémunère à cet effet »), ainsi que la branche « Infrastructures » de la SNCF (qui se trouve notamment bénéficiaire de missions de maîtrise d'œuvre ou de mandats de maîtrise d'ouvrage, confiés par RFF en vue de la réalisation de travaux). Ce contexte explique en partie le coût élevé des travaux de maintenance du réseau (qui débouchent sur un

CLÉS - L'acuité de la concurrence possible varie en fonction de divers facteurs :

- la croissance plus ou moins vive de la demande (qui peut fournir des opportunités pour les «nouveaux entrants») ;
- la possibilité d'abaissement des prix ou la possibilité de différenciation des produits et services (qui peuvent aider un «nouvel entrant» à apparaître plus efficient que l'opérateur historique) ;
- inversement, l'ampleur des rendements croissants et des coûts fixes (qui peut constituer un « ticket d'entrée » réhibitifs pour les nouveaux entrants potentiels) ;
- l'image de l'opérateur historique (qui peut lui donner un avantage fort par rapport à ces « nouveaux entrants »)... Par exemple dans le domaine des télécommunications, la demande pouvait croître très vite, et les « nouveaux entrants » pouvaient se différencier des opérateurs historiques en offrant d'autres services ou des prix abaissés dans un contexte d'innovations techniques et commerciales très rapides ; dans le secteur postal au contraire les volumes postaux décroissent à un rythme compris entre 3% et 6% par an (notamment sous la concurrence des communications électroniques), les possibilités de différenciation des services et des prix sont relativement limitées et un réseau comme celui des boîtes aux lettres de nos rues, ou comme celui des 17 000 points de contact de La Poste, peut difficilement être dupliqué.

montant accru des « péages » que doivent acquitter les transporteurs ferroviaires), ou la « crise des sillons ». Bornons-nous à rappeler que des considérations de ce type doivent fonder la réforme ferroviaire qui a été annoncée à la fin de 2012, avec notamment la constitution d'un « gestionnaire d'infrastructures unifié ». Celle-ci devrait permettre à la fois une amélioration directe de l'efficacité du secteur ferroviaire, et de meilleures conditions pour l'exercice de la concurrence.

La «régulation asymétrique», un outil du développement forcé de la concurrence : l'exemple de la loi « NOME » de 2010 et l'accès à l'électricité nucléaire historique

La loi de 2010, appelée loi pour une «Nouvelle organisation du marché de l'électricité» s'est attaquée au principal facteur de difficulté pour les «nouveaux entrants» : l'avantage comparatif dont dispose EDF grâce au faible coût de sa production nucléaire. La loi a en effet précisé : «Afin d'assurer la liberté de choix du fournisseur d'électricité tout en faisant bénéficier [...] l'ensemble des consommateurs de la compétitivité du parc électronucléaire français, il est mis en place à titre transitoire un accès régulé et limité à l'électricité nucléaire historique [...]». L'opérateur historique est donc soumis à une « obligation de vente » au profit des opérateurs concurrents... Par ailleurs et surtout, on voit le caractère délicat de la fixation du prix de cession : - si le prix est trop élevé, il a un effet faible sur le développement de la concurrence et déçoit l'ambition affichée à cet égard. - si le prix est trop bas, il prive EDF du plein bénéfice du pari industriel réussi constitué par le programme électronucléaire des dernières décennies, et transfère à ses concurrents une rente qui constitue pour eux un enrichissement sans cause... On peut en effet penser que dans le domaine de la production électrique, l'utilité économique et sociale consiste essentiellement à prendre le risque d'investissements productifs (par exemple en investissant dans les énergies renouvelables ou en prenant des parts dans un nouveau réacteur nucléaire), plutôt qu'à bénéficier d'une décision étatique associant « après coup » au pari industriel réussi de l'opérateur historique. On notera éga-

Quand la concurrence entraîne une régression dans la qualité du service : aux Pays-Bas, où la concurrence postale a été introduite de façon plus précoce et plus intensive qu'en France, 2012 a vu supprimer la distribution postale du lundi. On peut penser que cette suppression constitue la conséquence de trois facteurs essentiels : la recherche de la rentabilité pour l'opérateur historique PostNL (qui est aujourd'hui de statut totalement privé), la diminution du volume du courrier (qui amène à faire des économies en recentrant le service sur les attentes les plus fortes)... et le développement de la concurrence, qui restreint la part de marché de l'opérateur historique !

lement qu'un avantage économique est partiellement transféré d'un opérateur public à des opérateurs privés. On a là un exemple de dispositif «asymétrique» : il ne vise pas l'égalité des opérateurs en concurrence, mais privilégie les opérateurs alternatifs.

Un développement excessivement artificiel de la concurrence peut conduire à de graves inconvénients

Les inconvénients d'un développement forcé de la concurrence peuvent être illustrés par l'exemple des activités postales en Grande-Bretagne et aux États-Unis... Le développement de la concurrence, considéré comme un objectif en soi, a été obtenu par deux moyens : une régulation fortement asymétrique et un recours très volontariste au système de «l'accès des tiers au réseau» (en l'occurrence, les tiers sont les opérateurs alternatifs qui sont présents sur les stades amont de la filière postale, et qui confient les plis aux opérateurs historiques -Royal Mail et USPS- pour le stade ultime de la distribution). Le volontarisme de cette politique a conduit à un grand développement des opérateurs alternatifs... mais combiné à la chute du volume du courrier due aux communications électroniques, s'est avéré catastrophique, notamment pour l'opérateur historique, le contribuable et le client (cf. les pertes de Royal Mail et d'USPS, l'augmentation des tarifs, la fermeture de nombreux bureaux...).

6 – Conclusion

La réforme annoncée du secteur ferroviaire a déjà illustré la possibilité d'efforts pour rationaliser un secteur, obtenir de meilleures conditions d'exercice de la concurrence et tirer tout le parti possible de celle-ci.

Il reste que sous l'influence de divers facteurs (la stagnation ou la diminution de l'activité, l'importance des économies d'échelle...), certains secteurs se prêtent mal à la multiplication des opérateurs alternatifs. Face à ces situations, l'expérience suggère de réfréner les impatiences et de rester prudent devant la tentation d'un développement excessivement forcé et artificiel de la concurrence !



Pour en savoir plus, retrouvez sur le site du CGEfi <http://www.economie.gouv.fr/cgefi> l'intégralité des études : "quelle concurrence pour le secteur postal et quels effets ?" par Jacques Batail, "L'introduction de la concurrence dans le secteur ferroviaire" par Dominique Bouin, "L'introduction de la concurrence dans le secteur des jeux en ligne" par Jean-Paul Holz, "EDF et GDF-Suez dans la concurrence sur les marchés des capitaux" par Dominique Lemaire, "L'introduction de la concurrence dans le système électrique français" par Bruno Rossi, «Les aspects juridiques de l'ouverture à la concurrence» par Annie Targa. Jacques Batail a animé les travaux et a rédigé la synthèse intitulée «Les libéralisations sectorielles : situations, perspectives, problèmes».

Contrôle général économique et financier - Ministère de l'économie et des finances

67 rue Barbès BP 80001 94201 Ivry-sur Seine Cedex

Directeur de la publication Charles COPPOLANI - **Responsable de la rédaction** Marie-Ange SANTARELLI

Ont notamment collaboré à ce numéro : Jacques BATAIL, Jean-Paul HOLZ et Bruno ROSSI, chefs de mission de contrôle, Dominique BOUIN, Dominique LEMAIRE, Annie TARGA, contrôleurs généraux.

Conception graphique : CGEfi – SIRCOM -

Impression : centre de reprographie (ministère de l'économie et des finances)

Avril 2013 – ISSN en cours

crédits photos : SIRCOM

