



**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

DAF/COMP/GF(2005)1
A usage officiel

Forum mondial sur la concurrence

**TABLE RONDE SUR LE THEME : INTRODUIRE LA CONCURRENCE
DANS LES SECTEURS REGLEMENTES**

(Note de Référence par le Secrétariat)

-- Session I --

La présente note du Secrétariat est soumise POUR EXAMEN au cours de la Session I du Forum Mondial sur la Concurrence qui se tiendra les 17 et 18 février 2005.

JT00178545

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

INTRODUCTION DE LA CONCURRENCE DANS LES SECTEURS RÉGLEMENTÉS¹

Note de Référence

par le Secrétariat

1. Introduction

1. Il est désormais admis dans la plupart des pays que le rôle de la concurrence est essentiel pour assurer que les marchés sont productifs, efficaces, innovants et souples. Le jeu de la concurrence pousse les entreprises à innover, à élaborer de nouvelles techniques de production plus efficaces et à adapter leurs produits en fonction de l'évolution de la demande du consommateur. Les mesures de stimulation de la concurrence sont un facteur essentiel d'amélioration des performances microéconomiques et macroéconomiques des économies membres aussi bien que des économies non membres.²

2. Le présent document récapitule un ensemble de mesures que les pouvoirs publics pourraient mettre en œuvre en vue de promouvoir la concurrence dans les secteurs qui sont ou étaient réglementés. En d'autres termes, le thème du présent document est « la politique de la concurrence » au sens le plus large (par opposition au « droit de la concurrence »), ainsi que son application aux secteurs réglementés. Ce document est censé constituer un cadre de réflexion sur « la politique de la concurrence » et/ou un guide d'élaboration des réformes orientées vers la concurrence. Étant donné l'ampleur du domaine de la politique de la concurrence, le présent document ne peut que survoler les nombreuses idées et politiques majeures concernées. L'OCDE a publié de nombreux documents qui analysent en plus amples détails nombre des questions soulevées ici.

3. Le présent document porte en premier lieu sur les mesures, outils et techniques d'introduction de la concurrence dans les secteurs réglementés. L'accent est mis sur la concurrence et non sur les notions qui s'y rapportent souvent dans la pratique sans pour autant la concerner directement, comme les politiques d'amélioration de la qualité de la réglementation d'un monopole naturel ou la performance d'une entreprise réglementée. Ce document n'abordera pas, par exemple, la privatisation qui, lorsqu'elle est possible, est un puissant outil d'amélioration des performances des entreprises publiques. Il n'examinera pas non plus la question de la fixation optimale des prix réglementés sauf lorsque ces derniers influent sur la concurrence.

2. La concurrence, moyen de réalisation d'objectifs plus larges par les pouvoirs publics

4. La concurrence n'est pas une fin en soi. La concurrence est un moyen d'action des pouvoirs publics en vue d'atteindre des objectifs plus larges portant sur l'économie ou sur un secteur en particulier. Si, dans le détail, les objectifs diffèrent d'un secteur à l'autre, les pouvoirs publics cherchent souvent à conjuguer les résultats ci-après : une production efficace des biens et services souhaités par les consommateurs et les utilisateurs, d'une qualité et d'une variété satisfaisantes pour ces derniers, vendus à un prix efficient, avec un investissement et une innovation continus dans le secteur en vue d'élaborer de nouveaux produits et d'accroître la productivité au fil du temps. On récapitule parfois l'ensemble de ces objectifs en parlant de recherche de « l'efficacité économique ». Allan Fels, ex-chef de la Commission australienne de la concurrence a déclaré :

« La recherche de la concurrence est certes un objectif économique essentiel mais elle n'est pas une fin en soi. La concurrence n'a de valeur que par les résultats économiques auxquels elle

conduit. En définitive, l'objectif économique de la politique de la concurrence est d'atteindre l'efficacité économique.³ »

5. Sur la plupart des marchés, le jeu de la concurrence est de loin le meilleur moyen de réaliser ces objectifs. Dans un environnement concurrentiel sain, les entreprises qui produisent des biens et services répondant le mieux aux besoins et désirs des utilisateurs et consommateurs, et qui le font de la manière la plus efficace, prospèrent, croissent et attirent des fonds aux fins d'investissement et de développement. Parallèlement, les entreprises ne répondant pas aux besoins des utilisateurs et consommateurs ou dont la production est inefficace voient cette production baisser et laissent ainsi échapper des ressources qui devraient être utilisées plus efficacement ailleurs dans l'économie. Le désir de détenir un avantage concurrentiel sur leurs rivaux pousse les entreprises à élaborer de nouveaux produits et services, ou de nouvelles techniques de production ou de commercialisation de produits et services. Les entreprises sont incitées à faire preuve de souplesse pour s'adapter à l'évolution des technologies et des conditions du marché au fil du temps.

6. Sur les marchés aptes à maintenir une concurrence efficace et saine, les pouvoirs réglementaires de l'administration publique peuvent mettre l'accent sur le maintien et l'amélioration des règles et institutions de base du marché qui sous-tendent tout commerce, échange et investissement. Ces règles et institutions s'étendent au cadre juridique qui délimite le champ d'action des entreprises, des investisseurs et de la concurrence, ainsi que des institutions nécessaires à l'application de ces lois et contrats privés. Ces lois-cadres définissent les principales « règles du jeu » et garantissent que l'énergie concurrentielle de toute entreprise est destinée à des fins socialement bénéfiques et non socialement destructrices ni préjudiciables au bien-être social. Ces lois-cadres englobent, par exemple, la législation régissant les droits de propriété, les contrats, les structures des entreprises, les modalités de collecte de capitaux par ces dernières, leur insolvabilité, etc. Ces lois-cadres s'étendent également bien entendu aux lois de défense du consommateur ainsi qu'à la législation sur la concurrence.

7. Pour de nombreux marchés, la promotion de réformes favorisant la concurrence consiste d'abord à faire en sorte que le jeu de la concurrence puisse se déployer sans entrave. Il peut s'agir par exemple de supprimer les barrières à l'entrée et les obstacles aux échanges (comme les tarifs douaniers ou les quotas), d'éliminer les restrictions à la nature ou à la gamme des biens et services pouvant être offerts, de restructurer tel ou tel secteur en vue d'accroître le nombre d'acteurs indépendants, d'éliminer les règles favorisant certaines entreprises d'un secteur par rapport à d'autres, de veiller à l'application de la réglementation en matière de concurrence en vue de prévenir toute collusion ou concentration, etc. Ces moyens d'action sont analysés plus en détail à la prochaine section.

8. Toutefois, il existe malheureusement certains marchés pour lesquels le seul recours à la concurrence et à ces lois-cadres ne sera pas bénéfique. Cela peut tenir par exemple au nombre trop faible d'entreprises susceptibles de résister à une pression concurrentielle réelle, ou bien au manque d'informations à la disposition des consommateurs pouvant les orienter dans leurs choix, ou bien encore au fait que les agissements d'une entreprise ont, sur d'autres entreprises ou d'autres personnes physiques, des effets dont les conséquences au niveau des prix ne sont pas correctement valorisées.⁴ Ces questions sont analysées plus en détail à la section 4.

9. De nombreux secteurs réglementés sont dotés d'une structure des coûts telle que la seule issue de long terme viable est qu'une seule entreprise pourvoie à l'ensemble de la demande du marché. Sur ce type de marchés, il n'est pas possible de s'en remettre au jeu traditionnel de la concurrence au sein du marché entre des entreprises intégrées en vue de réaliser les objectifs énoncés ci-dessus. Toutefois, dans certains cas, ces marchés peuvent toujours offrir la possibilité d'une concurrence pour le marché. Cette possibilité est analysée à la section 5.

10. Même les secteurs qui présentent des éléments de monopole naturel recèlent souvent d'importantes composantes potentiellement concurrentielles. Dans ces secteurs, la réglementation visant à assurer l'accès aux éléments de monopole naturel peut grandement étendre les possibilités de recours à la concurrence au sein des composantes concurrentielles du secteur. Les arguments « pour » et « contre » cette approche sont analysés à la section 6.

11. Dans les secteurs où l'on souhaite promouvoir la concurrence en autorisant l'accès aux intrants essentiels, il est peut-être possible d'augmenter sensiblement le degré de concurrence au moyen d'une réforme structurelle – c'est-à-dire en empêchant un propriétaire de toute infrastructure essentielle restante de fournir des services compétitifs en utilisant ces infrastructures. Cette approche ainsi que d'autres réformes structurelles verticales sont analysées à la section 7.

12. Enfin, la section 8 aborde les questions de conception du processus de réforme à proprement parler et comment la conception des institutions réglementaires risque d'affecter la concurrence. Le rôle précis de l'autorité de la concurrence diffère d'un pays à l'autre. Dans plusieurs pays, les autorités de la concurrence participent directement à l'élaboration des politiques économiques affectant la concurrence, comme les mesures concernant la structure du marché, ou la réglementation régissant l'accès à celui-ci. Dans d'autres pays, la contribution des autorités de la concurrence se limite à un rôle consultatif sur les questions liées à la concurrence, ou bien elles se contentent de faire respecter la législation sur la concurrence. La mesure dans laquelle l'autorité de la concurrence peut contribuer à l'élaboration de certaines des mesures énoncées ci-dessous différera ainsi d'un pays à l'autre. Dans tous les cas, la section 8 fait valoir qu'il est souhaitable qu'il y ait au moins une administration ou un organisme public habilité à préconiser des réformes orientées vers la concurrence selon les principes décrits dans le présent document.

3. Promotion de la concurrence sur les marchés concurrentiels

13. Comme signalé ci-dessus, dans la plupart des marchés économiques, les objectifs déjà énoncés seront le mieux réalisés si l'on fait d'abord jouer la concurrence entre un certain nombre d'entreprises indépendantes intervenant dans les limites fixées par les lois-cadres et les institutions. La promotion de la concurrence sur ces marchés suppose en grande partie que soient garantis le fonctionnement efficace de ces lois-cadres et de ces institutions, ainsi que les conditions de la concurrence et la liberté pour les entreprises sur le marché de choisir la gamme des services qu'elles fournissent et de décider de leurs prochains modes de prestation et des techniques de commercialisation de ces services. En particulier, la promotion de la concurrence peut englober une ou plusieurs des mesures ci-après :

3.1 Amélioration des lois-cadres et des institutions

- Dans de nombreux pays en développement et en transition, le plus grand impact que les pouvoirs publics peuvent avoir sur la concurrence consiste à améliorer les lois-cadres et les institutions régissant tout investissement, échange et commerce. Comme signalé ci-dessus, ces lois-cadres élaborent les « règles du jeu » de base assurant que l'énergie concurrentielle de chaque entreprise est destinée à des fins socialement productives et non à des fins socialement destructrices ou préjudiciables au bien-être social. Ces lois-cadres concernent, par exemple, la législation sur les droits de propriété, les contrats, les structures des entreprises, les modalités de collecte de capitaux par ces dernières, leur insolvabilité, etc. Les institutions qui veillent à l'application de ces lois, en premier lieu les autorités judiciaires, jouent un rôle tout aussi essentiel.
- Presque toutes les transactions, à l'exception des plus anodines, nécessitent un investissement de la part de l'une des parties. Les mesures rendant le climat général plus

favorable à l'investissement donneront plus de place à la concurrence. En effet, les acteurs économiques n'investiront pas s'ils craignent que leur investissement n'est pas protégé par la législation et les institutions. À l'inverse, toute mesure améliorant l'accès aux tribunaux, favorisant l'indépendance de la justice et contrôlant la corruption⁵ est susceptible d'améliorer la concurrence et l'investissement.

- Les réformes de la législation sur la propriété et les contrats peuvent également influencer sur la concurrence. Par exemple, les parties à des transactions et des échanges peuvent être « refroidies » sur un marché où les acheteurs de biens ne sont pas assurés de se voir reconnaître un titre de propriété en bonne et due forme. Les lois régissant les entreprises et l'activité commerciale peuvent également avoir un impact considérable sur la concurrence. Par exemple, si la législation sur les faillites autorise des entreprises insolvable à poursuivre leur activité, les entreprises concurrentes risquent d'être dans l'incapacité de fixer un prix suffisamment élevé pour leur permettre de couvrir leur coût réel du capital. En outre, la menace de faillite incitera peu la direction en place à améliorer les performances de l'entreprise.
- Même dans les pays caractérisés par une très longue et solide tradition juridique régissant la propriété privée, la concurrence peut souvent être améliorée par l'établissement de nouveaux droits. Ces dernières années, des droits de propriété ont été définis ou précisés dans un certain nombre de secteurs, comme les droits négociables d'accès au spectre radioélectrique, les droits de pêche (sous la forme de quotas négociables) et/ou les droits négociables d'accès à l'eau. Ce processus se poursuivra à mesure que les améliorations technologiques entraîneront une modification des coûts de suivi et de respect de l'application des droits de propriété.
- Dans un petit nombre de cas, le renforcement de ces lois-cadres peut aller à l'encontre de la volonté de promotion de la concurrence. Par exemple, la législation sur la propriété intellectuelle incite davantage les entreprises à innover et à promouvoir la propriété intellectuelle, en favorisant ainsi la croissance à long terme et le bien-être économique. Toutefois, ces mêmes lois créent également des droits exclusifs pouvant conférer un grand pouvoir de marché. Il faut travailler très attentivement à ce que les entreprises ne soient pas en mesure d'utiliser la législation sur la propriété intellectuelle pour imposer des restrictions inappropriées à la concurrence.
- La qualité des lois-cadres et des institutions d'un pays influera sur la mesure dans laquelle il est possible ou souhaitable de mettre en œuvre certaines des autres réformes analysées ci-dessous.

3.2 Application et mesures assurant le respect du droit de la concurrence

- Même sur les marchés qui ont la capacité de la maintenir, la concurrence peut être limitée ou réduite par l'action des entreprises présentes sur le marché. Il importe ainsi que le droit de la concurrence s'applique le plus largement possible (en particulier dans les secteurs réglementés). Il s'agira alors notamment de détecter et de prévenir les accords de collusion entre les entreprises, d'empêcher les fusions qui autrement limiteraient la concurrence et d'interdire les accords verticaux anticoncurrentiels.
- L'application du droit de la concurrence est particulièrement importante dans les secteurs traditionnellement très réglementés. Dans ces secteurs, l'ouverture à la concurrence ne

constitue pas une finalité de l'intervention des pouvoirs publics, mais plutôt un recentrage de son action, en particulier, sur le contrôle des pratiques anticoncurrentielles.

- Les entreprises des secteurs récemment exposés à des pressions concurrentielles peuvent chercher à retrouver certains des effets anticoncurrentiels de la réglementation en nouant des accords entre elles, ou à refusionner en vue de rétablir une structure sectorielle concentrée. En outre, il existe souvent, dans ces secteurs, une entreprise dominante capable de limiter la concurrence en restreignant l'accès à des intrants essentiels ou en cherchant à exclure les concurrents du marché (éventuellement par l'établissement de prix d'éviction). Pour toutes ces raisons, le respect du droit de la concurrence est plus important encore dans les secteurs qui sont ou étaient strictement réglementés.

3.3 *Suppression des barrières à l'entrée et barrières aux échanges*

- Sur certains marchés réglementés, la promotion de la concurrence consiste en premier lieu à lever les restrictions à l'entrée et à la sortie. Les transports aérien et routier, par exemple, sont deux secteurs qui peuvent être transformés en premier lieu par une simple suppression des barrières à l'entrée permettant ainsi à des entreprises nouvelles et innovantes d'y accéder.
- Dans le cas de biens et services négociés au niveau international, la concurrence peut également être favorisée par l'abaissement des barrières aux échanges en éliminant les quotas et les tarifs douaniers. La réduction des barrières aux échanges améliorera en général les avantages des réformes axées sur la concurrence à l'intérieur du pays. Certaines barrières à l'entrée existent toujours tant pour le transport routier que pour les compagnies aériennes – en particulier au niveau international où les accords bilatéraux fixent encore des limites quantitatives au nombre de services pouvant être offerts sur certains itinéraires.
- Dans plusieurs secteurs, les restrictions imposées aux acteurs du marché en termes de détention du capital des entreprises peuvent limiter la concurrence. Par exemple, les nouveaux acteurs les plus susceptibles d'entrer sur les marchés avec des économies d'échelle ou de gamme sont des entreprises étrangères. Aussi, les limitations éventuellement apportées en matière de détention de capital par les étrangers peuvent-elles limiter le nombre d'entrants et restreindre ainsi le degré de concurrence.
- Dans l'idéal, les entreprises nationales et étrangères devraient rivaliser sur un pied d'égalité sur le marché. Rien ne permet de garantir, bien entendu, que toutes les entreprises nationales survivront sur un marché exposé à la concurrence étrangère – certaines se développeront, tandis que d'autres seront évincées faute d'être concurrentielles. Ce processus profite aux consommateurs domestiques et libère des ressources utilisées de manière inefficace qui peuvent alors être mises à profit ailleurs dans l'économie.
- Dans les secteurs où l'octroi d'une licence est requis pour faire face à la concurrence, les barrières à l'entrée peuvent être abaissées par la « reconnaissance mutuelle » de licences et de normes réglementaires entre États et nations, lorsque ces normes satisfont à des niveaux de qualité minimaux. Bien entendu, la CE s'emploie activement à établir des cadres réglementaires minimaux applicables à de nombreux secteurs dans l'ensemble de l'UE. Plus généralement, les initiatives d'intégration économique à l'échelon régional peuvent favoriser les échanges transfrontières de biens et de services et (comme analysé ci-dessous) accroître la taille du marché correspondant – ce qui, toutes choses étant égales par ailleurs, augmente le nombre d'entreprises pouvant se développer sur le marché.

3.4 *Réforme structurelle*

- Naturellement, la concurrence ne peut se développer sans un nombre raisonnable d'acteurs indépendants. Dans les secteurs dominés auparavant par une seule et même entreprise (publique en général), la promotion de la concurrence s'est presque toujours accompagnée sous une forme ou une autre d'une réforme structurelle – en particulier d'une séparation horizontale donnant naissance à plusieurs entreprises concurrentes.
- Une séparation structurelle de ce type est courante, par exemple, dans le secteur de l'électricité que de nombreux pays ont divisé en plusieurs entités concurrentes. Dans certains cas, toutefois, cette division n'a pas été poussée suffisamment loin. Par exemple, pendant de nombreuses années, le marché de l'électricité au Royaume-Uni a été confronté à de multiples problèmes soulevés par l'exercice du pouvoir de marché détenu par les deux entreprises dominantes de production électrique en place.
- Une séparation horizontale de ce type devrait être gérée en utilisant les mêmes outils que ceux qu'utiliserait une autorité de la concurrence pour examiner un projet de fusion - autrement dit en identifiant les marchés correspondants et en divisant le secteur (dans l'idéal) jusqu'à ce qu'apparaisse une concurrence efficace sur tous les marchés correspondants. Idéalement, il conviendrait de procéder à la séparation en deux entités ou plus si la réunification de ces deux parties devait être interdite par le droit de la concurrence. Sur les marchés où la demande totale est faible relativement à l'échelle efficace minimale d'activité des entreprises, un compromis devra être trouvé entre la productivité et le développement de la concurrence. Comme indiqué plus haut, un tel compromis devient moins nécessaire si l'on augmente la taille du marché par un abaissement des barrières aux échanges internationaux.
- Dans plusieurs pays, les autorités de la concurrence sont explicitement habilitées à exiger l'introduction de réformes structurelles au sein d'un secteur donné (par exemple, forcer la cession de certaines infrastructures comme remède éventuel à « l'abus de position dominante »). L'un des exemples les mieux connus de réformes structurelles – le démantèlement d'AT&T aux États-Unis – a été le résultat d'une action intentée au titre des lois antitrust par les autorités américaines de la concurrence. De toute manière, l'autorité de la concurrence peut naturellement participer à la prise de ces décisions structurelles du fait de ses compétences pour ce qui est d'identifier les marchés appropriés et d'évaluer le degré de concurrence sur des marchés ayant des structures distinctes. L'autorité de la concurrence au Mexique, par exemple, a étroitement participé à l'élaboration d'une structure de promotion de la concurrence dans le secteur ferroviaire mexicain.
- Outre la séparation structurelle horizontale, d'autres formes de séparations peuvent également s'avérer importantes. La séparation verticale des infrastructures concurrentielles et essentielles du secteur en question est analysée plus loin à la section 5. Il peut également être fondé de séparer une société en situation de monopole de toute entreprise concurrente (même dans le cas où les entreprises concurrentes n'achètent pas d'intrants essentiels à l'entreprise en place) afin de prévenir toute subvention croisée par les entités réglementées des entités soumises à la concurrence. C'est une des raisons qui ont motivé le démantèlement d'AT&T. Des préoccupations similaires ont été également soulevées sur le risque de subvention croisée des activités d'acheminement de colis de la poste allemande par ses services de courrier postal en situation de monopole, ou de La Poste par ses services bancaires.⁶

Exemple #1 : Restructuration du secteur de la production électrique⁷

Un pays donne à une compagnie d'électricité intégrée en place. Le réseau du pays couvre deux régions reliées par un seul et même réseau d'interconnexion. Les pouvoirs publics décident de restructurer cette compagnie en répartissant les unités de production entre quatre nouvelles compagnies – dans chaque région, une compagnie devra assurer la « charge minimale » et une autre la production électrique de « pointe ». Les pouvoirs publics font valoir que cette restructuration donnera naissance à quatre compagnies de production électrique ce qui devrait plus que suffire pour assurer une concurrence efficace (et que le degré de démantèlement obtenu est de fait supérieur à celui auquel ont abouti les réformes menées par certains pays dans leur secteur de la production électrique). Chaque compagnie représente seulement 25 pour cent de la capacité de production électrique totale. Les autorités de la concurrence devaient-elles approuver ce projet ?

L'existence de quatre compagnies concurrentes de taille égale ne poserait certes guère de problèmes dans de nombreux secteurs, mais les principales caractéristiques du secteur de l'électricité font que cela est moins évident. Par exemple, l'inélasticité de la courbe de la demande d'électricité fait que tout niveau donné de concentration engendrera un pouvoir de marché supérieur dans le secteur de la production électrique que dans tout autre secteur. En outre, dans la mesure où il n'est pas économiquement possible de stocker l'électricité en grandes quantités, il importe de différencier les marchés de l'électricité en fonction du temps – le pouvoir de marché est particulièrement susceptible d'être élevé en périodes de pointe de la demande.

Dans cet exemple, les possibilités de concurrence entre les régions dépendent de la taille de l'interconnecteur. Lorsque le réseau d'interconnexion a atteint sa capacité maximale, les deux régions sont de fait isolées. Lorsque la capacité du réseau d'interconnexion est faible et souvent saturée, ces deux régions seraient mieux desservies si elles correspondaient à deux marchés distincts, la concentration apparente étant ainsi sensiblement plus élevée.

En outre, durant les heures creuses, seule la production de la charge minimale sera assurée sur le marché. Il est possible d'augmenter son prix de manière à couvrir le coût de la production de pointe sans que celle-ci ne risque d'entraîner une hausse de la production. Ainsi, la définition du marché approprié devrait se concentrer sur la seule production de la charge minimale, du moins durant les heures creuses, augmentant encore une fois sensiblement la concentration apparente.

En outre, l'inélasticité de la courbe de la demande d'électricité signifie que, dans tous les cas, durant les heures de pointe, lorsque la demande dépasse 75 pour cent de la capacité totale, chacune des quatre entreprises dispose d'un pouvoir de marché illimité (dans la mesure où il est nécessaire d'arriver à une production satisfaisant la demande totale).

En résumé, ce projet de structure de marché est très critiquable. Des améliorations consisteraient notamment à accroître la capacité du réseau d'interconnexion ; à restructurer le secteur de sorte que chacune des quatre compagnies puisse assurer une charge minimale ainsi qu'une production électrique de pointe sur la base d'un seul portefeuille de production ; et à accentuer la division du secteur pour arriver dans l'idéal à au moins quatre compagnies d'égale importance dans chacune des deux régions (soit un total de huit entreprises). La possibilité ou non de cette division dépendra de la taille du marché par rapport à l'échelle efficace minimale de chaque centrale de production.

3.5 *Neutralité du point de vue de la concurrence*

- Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics eux-mêmes sont un acteur majeur sur certains marchés par l'intermédiaire des entreprises dites publiques. Toutefois, ces entreprises ne rivalisent pas toujours sur un pied d'égalité avec les autres entreprises. En particulier, elles

bénéficient souvent de conditions favorables en matière d'intrants : allègements fiscaux, garantie tacite par l'État ou prêts de l'État, valorisation minorée d'actifs historiques, etc.⁸

- La promotion de la concurrence sur ces marchés consiste souvent à assurer une « neutralité du point de vue de la concurrence » – autrement dit, à encourager l'égalité des chances entre les entreprises publiques et les entreprises privées. Ceci pourrait nécessiter par exemple de supprimer la garantie tacite par l'État des emprunts contractés par les entreprises publiques. Il pourrait également être nécessaire d'imposer des restrictions strictes à l'accès aux subventions ou aides de différentes sortes, comme les restrictions énoncées dans le Traité CE.
- Souvent, lorsqu'une entreprise dominante reste publique, il peut être très difficile pour les pouvoirs publics de s'engager de manière crédible à ne pas agir à l'avenir en la favorisant. Cette incapacité de s'engager peut en soi constituer un obstacle à la concurrence dans la mesure où les éventuels nouveaux acteurs risquent de redouter leur entrée sur le marché si le fait d'y accéder ou de s'y développer pousse les pouvoirs publics à réagir (éventuellement en augmentant les subventions accordées à l'entreprise publique). La privatisation, au moyen de laquelle les pouvoirs publics s'engagent à ne pas favoriser une entreprise par rapport aux autres, peut alors constituer un outil d'amélioration de la neutralité du point de vue de la concurrence et, partant, un instrument de promotion de la concurrence.

Exemple #2 : Subventions et concurrence entre modes de transport⁹

Dans un pays donné, le secteur du transport ferroviaire fournit surtout des services de transport de marchandises et subit la forte concurrence des autres modes de transport – en particulier du transport routier et du transport par voie d'eau. La part de marché de la société ferroviaire intégrée en place a diminué au fil des ans tandis que le volume des subventions que lui accordent les pouvoirs publics a augmenté. Les autorités chargées de la concurrence recommandent de diviser la société ferroviaire en plusieurs entités concurrentes. Toutefois, la société ferroviaire répond qu'elle subit déjà une forte concurrence de la part des autres modes de transport et qu'il n'y a, par conséquent, aucun avantage à attendre de cette restructuration mais seulement des inconvénients. Cet argument est-il valable ?

Le problème de cet argument est qu'il ne tient pas compte de l'impact négatif de l'accès aux subventions accordées par les pouvoirs publics sur les incitations à l'efficacité dans le transport ferroviaire. Il est vrai que la concurrence exercée par les autres modes de transport limite le prix que la société ferroviaire peut fixer, mais la société ferroviaire en place sera faiblement incitée à améliorer sa productivité et la qualité de ses services, ainsi qu'à être plus sensible aux désirs de ses consommateurs tant que les pouvoirs publics ne pourront s'engager à limiter les subventions qu'ils accordent au secteur.

L'introduction de la concurrence dans le transport ferroviaire permet aux pouvoirs publics d'instaurer la concurrence pour l'octroi des subventions – en stimulant ainsi l'efficacité et en réduisant autant que possible le volume des subventions. La concurrence exercée par les autres modes de transport contribue peu à stimuler la productivité si le secteur ferroviaire est assuré d'obtenir des subventions indéfiniment.

3.6 *Suppression des contrôles des prix, de la production, de la gamme des biens et services pouvant être offerts, ou des formes d'organisation d'activité*

- Les entreprises ne peuvent faire face à la concurrence de manière efficace si elles n'ont pas la liberté de faire baisser leurs prix. Dans certains secteurs, la promotion de la concurrence consiste d'abord à éliminer les prix plancher auxquels par exemple ont été souvent soumis les prix de nombreux produits agricoles. Comme autre exemple, nous pouvons citer le

plafonnement, en vigueur durant de nombreuses années, du taux d'intérêt que les banques de dépôts dans de nombreux pays étaient en droit de verser sur les comptes courants.¹⁰

- Dans d'autres secteurs, les entreprises sont ou étaient soumises à des restrictions aux services qu'elles étaient en droit de fournir – par exemple, pendant très longtemps, plusieurs pays ont limité les services pouvant être fournis par le transport routier afin de maintenir un certain trafic dans le secteur ferroviaire. Un petit nombre de pays continuent encore de limiter le « retour à charge » pratiqué par les entreprises de transport routier, forçant ainsi certains camions à retourner vers leur lieu de départ vides et réduisant véritablement la concurrence pour les entreprises dans toutes les zones d'où leurs camions proviennent.
- Dans d'autres secteurs encore, des réglementations existent qui limitent le mode d'organisation des entreprises. Dans certains pays, par exemple, les avocats doivent s'organiser en société en nom collectif et non en sociétés à responsabilité limitée. Il existe également des pays où les pharmacies doivent appartenir à un pharmacien diplômé et où des limites strictes restreignent le nombre de pharmacies qu'un pharmacien est en droit de posséder. Ces restrictions limitent le degré de concurrence que doivent affronter les pharmacies efficaces intégrées dans les groupes de la grande distribution. (Les restrictions à la présence des étrangers dans le capital des sociétés, susceptibles de limiter la concurrence de la même manière, ont été mentionnées ci-dessus).
- Dans certains cas, les restrictions concernant les services pour lesquels les entreprises peuvent être en concurrence risquent de faciliter les phénomènes de collusion autour des autres services. Par exemple, en Italie, le gouvernement a libéralisé le prix auquel les stations-service pouvaient vendre leur essence tout en continuant à réglementer les heures d'ouverture, ainsi que la vente des autres produits et services que les stations-service pouvaient proposer. Il en est résulté une concurrence très faible au niveau du prix (les propriétaires de stations-service craignant de déclencher une guerre des prix s'ils abaissaient les leurs). Il a fallu attendre que le gouvernement libéralise les autres services fournis par les stations-service pour qu'apparaisse une concurrence plus réelle.

3.7 *Promotion de la réactivité de la demande aux prix*

- La concurrence n'est efficace que si les acheteurs de biens et services sont disposés et prêts à rechercher la meilleure offre qualité-prix. À l'inverse, elle n'est pas très efficace si les consommateurs ne sont pas très sensibles aux prix, autrement dit s'ils ne réduisent pas leur budget ou s'ils ne changent pas de fournisseurs face à une hausse. Dans certains secteurs - notamment ceux desservis auparavant par une entreprise en situation de monopole, les consommateurs risquent d'avoir peu d'expérience dans leur liberté de choix et peuvent avoir besoin d'être activement encouragés à la développer.
- L'inélasticité de la demande est notamment un problème dans le secteur de la production électrique. De nombreux pays ont mis en place un marché de gros ou un marché au comptant pour l'électricité. Toutefois, le cours au comptant est souvent très volatile. Aussi la plupart des utilisateurs finaux n'achètent-ils pas l'électricité directement sur le marché au comptant et préfèrent se la procurer, avec une espèce d'assurance sous forme d'un prix de détail fixe qui n'évolue pas selon le prix de gros. Les producteurs d'électricité doivent alors faire face à une demande en gros qui est complètement insensible, ou presque, à l'évolution du prix de gros sur le court terme. Cela accroît sensiblement les possibilités d'exercice d'un pouvoir de marché.

- Dans certains cas, l'acheteur peut ne pas même se soucier du prix payé – ce peut être le cas par exemple des services des administrations locales, lesquelles reçoivent une part substantielle de leurs revenus de l'État. Dans ce cas, la promotion de la concurrence peut passer par l'introduction de mesures garantissant que l'administration locale est incitée à acheter avec le plus d'efficacité possible.
- Même lorsque les utilisateurs finaux sont directement exposés au prix, ils peuvent être peu disposés à changer de fournisseur s'il leur faut assumer des coûts de transfert. Les coûts de transfert constituent un problème bien connu, par exemple, dans les télécommunications. Les clients peuvent être peu désireux de changer de fournisseur de services de télécommunications local, si leur nouveau fournisseur leur demande alors de changer de numéro de téléphone. De nombreux pays ont ainsi mis en œuvre une forme de « portabilité du numéro » permettant aux clients de garder leur numéro de téléphone lorsqu'ils changent de fournisseurs.
- Des problèmes similaires se posent également dans le secteur bancaire. Les coûts élevés de réorganisation de tous les paiements ou encaissements effectués directement à partir des comptes existants dissuadent une partie de la clientèle des particuliers de changer de banque. De la même manière que dans les télécommunications, certains commentateurs ont préconisé une forme de « portabilité du numéro de compte bancaire » afin de réduire les coûts de transfert d'une banque à l'autre.
- Dans certains cas, les coûts de transfert peuvent résulter d'une décision prise par l'entreprise. Par exemple, certaines entreprises utilisent à dessein des contrats, ou des programmes de fidélité de manière à retenir les clients. Les programmes de fidélisation, notamment, sont une pratique à peu près généralisée parmi les principales compagnies aériennes (à services complets). On s'est inquiété de savoir si ces programmes de fidélisation ne risquaient pas de réduire la concurrence exercée par les petites compagnies. La Communauté européenne est intervenue, à une occasion au moins, pour réduire les effets des programmes de fidélisation proposés par les compagnies aériennes.

Exemple #3 : Déréglementation du secteur du transport aérien¹¹

Un pays a une compagnie aérienne en situation de monopole pour les vols nationaux. Le gouvernement décide de favoriser la concurrence sur le marché des lignes intérieures. Il propose pour ce faire de supprimer les barrières à l'entrée des compagnies nouvelles et étrangères. Prévoyez-vous des problèmes que pourrait poser une telle approche ?

Dans cet exemple, l'élimination des barrières à l'entrée constitue une première étape importante de la libéralisation, et pourrait bien avoir un impact immédiat sur les prix et services. Dans certains pays, cette seule mesure pourrait suffire à atteindre un degré concurrentiel approprié. Toutefois, deux raisons inclinent à penser que la compagnie en place conservera sa position dominante.

Premièrement, de nombreux clients préfèrent voyager avec une compagnie qui offre des services plus fréquents (c'est-à-dire, avec des économies de « densité de parcours de ramassage »). Autrement dit, la nouvelle compagnie doit pouvoir proposer d'entrée de jeu des horaires de vol fréquents avec une couverture très dense du réseau pour que la compagnie en place n'ait pas un avantage concurrentiel.

Deuxièmement, aspect plus important encore, la compagnie en place peut offrir un plus grand éventail de destinations et ainsi proposer des programmes de fidélisation plus attrayants, ce qui réduit une nouvelle fois l'intérêt pour les compagnies nouvellement entrées sur le marché par rapport à la compagnie en place.

Il serait possible de compenser les avantages détenus par la compagnie en place par une intervention réglementaire (par exemple, les autorités réglementaires pourraient forcer la compagnie en place à autoriser l'accès à ses programmes de fidélisation), mais il serait probablement plus facile de résoudre ces problèmes en procédant à des changements structurels, par exemple, par une séparation plus poussée de la compagnie en place en entités concurrentes.

3.8 *Rééquilibrage des tarifs et élimination de toute subvention croisée*

- Dans de nombreux cas, les restrictions à la concurrence sont liées à l'établissement de tarifs supérieurs aux coûts sous-jacents, souvent pour fournir d'autres services à un prix inférieur aux coûts. Par exemple, de nombreux pays ont depuis toujours choisi de facturer les services de télécommunication de longue distance et internationaux au-dessus du coût de manière à maintenir aussi bas que possible le coût des abonnements et des appels locaux. Pour les services postaux et l'électricité, il est courant de faire payer des prix uniformes dans toutes les régions géographiques, même si les coûts de prestation des services en zones reculées et/ou rurales sont beaucoup plus élevés qu'en zones urbaines.
- L'existence de services, fournis à un prix inférieur au coût, financés par des subventions croisées internes, est un obstacle majeur à la concurrence. La raison en est simple. Si la concurrence était permise, les nouveaux entrants privilégieraient les activités à forte marge (par exemple, les services de télécommunication de longue distance ou les services postaux en zones urbaines) réduisant ainsi les marges et éliminant la source du financement nécessaire au maintien des subventions croisées. En d'autres termes, permettre la concurrence menace soit la viabilité financière de l'entreprise en place soit la poursuite de la fourniture des services subventionnés. D'un point de vue politique, la société en place et les bénéficiaires de services non-commerciaux sont susceptibles de s'opposer fortement aux réformes orientées vers la concurrence.
- La promotion de la concurrence dans ces circonstances nécessite soit (a) un rééquilibrage des tarifs de sorte que tous les services sont fournis à un prix suffisamment élevé pour au moins couvrir leur coût marginal soit (b) la mise en place d'un mécanisme distinct de financement des services non-commerciaux. Ce mécanisme pourrait être le financement de services non-commerciaux par le budget de l'État ou l'établissement d'un « impôt » sur les autres services, neutre du point de vue de la concurrence. Lorsque la fourniture de services concurrentiels nécessite d'avoir accès à un intrant essentiel (analysé à la section 5 ci-dessous), cet « impôt » peut, en principe, être intégré dans le prix de cet intrant essentiel. Il conviendrait dans l'idéal d'assurer la transparence de l'impôt ou de la subvention croisée du point de vue des utilisateurs finaux.

Exemple #4 : Service universel et concurrence¹²

Un pays se fixe pour objectif d'accroître la pénétration des services de télécommunications. Actuellement, le prix d'abonnement à une ligne téléphonique intérieure est maintenu à un niveau très bas afin de promouvoir l'utilisation du service. Le coût du service de téléphone local facturé à un prix inférieur aux prix de revient est financé par des subventions croisées provenant du service des appels longue distance et internationaux. Ces services sont actuellement fournis par une entreprise en situation de monopole qui a toujours résisté à l'ouverture du marché à la concurrence au motif que celle-ci compromettrait la réalisation des objectifs du service universel du pays. Y a-t-il moyen de promouvoir ce service universel sans sacrifier la concurrence ?

Ces deux objectifs sont conciliables grâce notamment à une source de financement clairement définie en vue de fournir des services de boucle locale à un prix inférieur au coût. Ces fonds pourraient être collectés, par exemple, au moyen d'une taxe prélevée sur certains services de télécommunication – éventuellement sur les services longue distance et internationaux (comme c'est le cas actuellement) mais elle serait perçue de manière plus efficiente sur les services locaux pour les consommateurs (lorsqu'ils peuvent être identifiés) dont la demande en services téléphoniques est inélastique. Une utilisation efficiente des fonds pourrait être assurée en ciblant soigneusement les subventions et par le recours à des appels d'offres concurrentiels pour la fourniture du service dans les zones où il est facturé à un prix inférieur à son coût.

Une fois établi ce type de mécanisme de financement du service universel, la concurrence et le service universel sont conciliables – et, de fait, on pourrait s'attendre à ce que la concurrence favorise l'objectif de pénétration par un renforcement des incitations à l'efficacité productive et à la création de produits et services innovants et attrayants.

4. Promotion de la concurrence sur les marchés où il pourrait exister un « dysfonctionnement du marché »

14. Sur certains marchés, il n'est pas possible de s'en remettre exclusivement à la concurrence, dans le respect des lois-cadres, en vue de réaliser les objectifs énoncés dans la section 1. Sur ces marchés, une forme d'intervention réglementaire supplémentaire est nécessaire.

15. L'intervention la plus appropriée différera d'un cas à l'autre, selon le marché et le problème spécifique auquel on fait face. Toutefois, en règle générale, cette intervention réglementaire supplémentaire devrait, dans la mesure du possible, être conçue de manière à faciliter et non à restreindre la concurrence. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire de limiter la concurrence d'une certaine manière. Toutefois, la limitation de la concurrence ne devrait pas être plus forte que nécessaire en vue de réaliser l'objectif donné et devrait être soumise à un examen périodique pour qu'il soit possible de la supprimer lorsque les conditions du marché changent.

16. Par exemple, dans le cas de nombreux types de services professionnels, certains clients ne sont pas en mesure d'apprécier à l'avance la qualité des services qu'ils recevront. Aussi, en l'absence d'une intervention réglementaire, la concurrence entre fournisseurs risque-t-elle de faire baisser la qualité en dessous du seuil d'efficacité. Cet argument est invoqué, par exemple, pour justifier la nécessité de limiter l'accès à de nombreuses professions.

17. Dans certains cas, toutefois, il peut être possible d'intervenir sans limiter la concurrence. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent chercher à agir en communiquant directement aux consommateurs des informations sur la qualité des services fournis. À l'inverse, des mécanismes pourraient être établis qui permettraient de dédommager les consommateurs lésés par la fourniture de services de piètre qualité (par l'intermédiaire, par exemple, de garanties ou d'assurances).

18. Lorsque ces mécanismes ne sont pas matériellement possibles ou efficaces, il pourrait être nécessaire d'introduire des normes de qualité minimales. L'application de ces normes se traduit inévitablement par une limitation de la prestation des services dans la mesure où seuls les professionnels satisfaisant à certaines normes seraient alors autorisés à fournir leurs services. Toutefois, cette limitation de l'offre devrait être directement liée à la nécessité d'assurer un niveau minimal de qualité des services et ne devrait pas être supérieure à ce qui est nécessaire. Dans certains cas, lorsque les critères d'entrée ont été plus stricts que nécessaire en vue de fournir certains services, de nouvelles professions ont été créées avec des critères d'entrée moins stricts afin de stimuler la concurrence. Nous pouvons citer par exemple les

« licensed conveyors », assurant des services liés aux mutations immobilières, dans les professions juridiques et les « infirmiers praticiens » dans les professions médicales.

19. Des principes similaires s'appliquent, par exemple, à la réglementation de la sécurité ou à la lutte contre la pollution. Dans chaque cas, le mécanisme de réglementation visant à contrôler les effets nuisibles devrait, dans la mesure du possible, être compatible avec les mécanismes du marché. Il devrait autoriser et inciter les entreprises à allouer les ressources et à chercher de nouveaux moyens pour satisfaire les normes voulues de la manière la plus efficace possible.

20. Les exemples ci-dessous illustrent ces principes de manière plus approfondie. Le premier exemple illustre une situation où il pourrait être nécessaire de restreindre un tant soit peu la concurrence en vue d'atteindre un objectif donné. Le deuxième exemple illustre comment des interventions réglementaires supplémentaires peuvent puissamment influencer sur le degré de concurrence dans un marché donné.

Exemple #5 : Réglementation des taxis¹³

Une ville ne dispose actuellement d'aucune réglementation de l'activité des taxis. D'où une pléthore de taxis en activité – motorisés et à pédale. Il est toutefois préoccupant de constater que ces taxis font payer les touristes trop cher (lesquels ne connaissent pas les itinéraires, les distances ou les tarifs appropriés), que les chauffeurs peuvent se disputer violemment d'éventuels clients et que les véhicules eux-mêmes sont mal entretenus, avec un taux d'accidents inacceptable. Les pouvoirs publics ont proposé de mettre en place un régime de licences qui limitera sensiblement le nombre de taxis autorisés à être en service. L'autorité de réglementation est priée de se prononcer sur cette proposition. Vous y opposerez-vous au motif qu'elle constitue une restriction manifeste à la concurrence ?

Il est vrai que l'application de cette proposition limitera la concurrence. Toutefois, nous risquons également d'avoir affaire ici à un « dysfonctionnement du marché » dans la mesure où les utilisateurs de taxis (en particulier ceux qui ne sont pas originaires de la ville) ne sont pas au courant des tarifs appropriés ni même capables d'évaluer les coûts d'entretien de leur taxi avant de se lancer. Comment conviendrait-il de s'attaquer à ce dysfonctionnement du marché ? Une approche possible consisterait à sensibiliser les utilisateurs de taxis à la nécessité de faire jouer la concurrence avant d'accepter une course. Toutefois, cette approche risquerait d'être inapplicable, notamment dans les emplacements (comme à la sortie des grands aéroports) où faire la queue n'est efficace que si les clients montent dans le taxi situé en tête de file. Il pourrait alors être nécessaire de subordonner l'activité des taxis à l'octroi d'une licence, d'imposer des compteurs normalisés et de veiller à la stricte application du règlement qui veut que les taxis empruntent l'itinéraire le plus court. Même dans ce cas, toutefois, le nombre de licences accordées ne doit pas être limité. La possibilité pour les chauffeurs d'entrer et de sortir librement du marché éliminera les phénomènes de rente de situation et déterminera le nombre de taxis disponibles à toute heure de la journée. Les tarifs pratiqués par les chauffeurs devraient être soigneusement fixés pour assurer que le nombre de taxis en activité n'est ni excessif ni insuffisant durant les heures creuses aussi bien que durant les heures de pointe.

Cela étant toutefois, les habitants de la ville qui connaissent bien les itinéraires, les distances et les tarifs et qui sont capables de faire jouer la concurrence peuvent ne pas avoir besoin de cette protection. Il pourrait être par conséquent fondé de mettre en place un système régissant l'activité des taxis à deux niveaux avec un niveau fortement réglementé où les taxis seraient autorisés à desservir les lieux surtout fréquentés par les nouveaux arrivés dans la ville (les aéroports et les grands hôtels, par exemple) et un deuxième niveau, pour une grande part non réglementé, où les taxis seraient à la disposition de tous les autres clients sur demande. Un système à deux niveaux de ce type fonctionne à Londres.

Exemple #6 : Réglementation du secteur bancaire¹⁴

Un pays n'a jamais ouvert son secteur bancaire à la concurrence. Au lieu de quoi, une banque d'État en situation de monopole y opère dans le cadre de limites strictes soumettant à un plancher le taux d'intérêt qu'elle peut verser sur les comptes de dépôt et plafonnant le taux qu'elle peut percevoir sur les prêts qu'elle accorde. Estimant qu'il s'agit d'un secteur potentiellement concurrentiel, les pouvoirs publics décident de libéraliser l'accès au secteur bancaire tout en supprimant la réglementation à laquelle la Banque d'État était jusqu'alors soumise. L'autorité de réglementation doit-elle appuyer cette proposition ?

La libéralisation de l'entrée sur le marché bancaire et la suppression des restrictions sont louables mais elles ne suffisent pas en soi à assurer une concurrence efficace. En l'absence de toute autre intervention, les consommateurs sont susceptibles en effet de se retrouver dans une situation moins favorable qu'auparavant. La raison en est que les consommateurs ont souvent du mal à évaluer le risque prudentiel pris par une banque. Le cas échéant, la concurrence entre les banques les poussera à augmenter le risque qu'elles courent jusqu'à un niveau de risque de faillite beaucoup trop élevé. Afin de ne pas être exposés à une telle situation, les consommateurs peuvent estimer qu'ils sont mieux lotis en demeurant clients de la banque d'État dans la mesure où elle bénéficie d'une garantie explicite ou implicite de la part des pouvoirs publics. Il est alors à l'évidence peu probable que cette situation favorise l'émergence d'une concurrence efficace entre les banques. Avec la suppression de la réglementation sur le taux d'intérêt créditeur, les consommateurs sont susceptibles d'être moins bien lotis qu'auparavant en étant moins bien rémunérés sur leurs comptes de dépôts et en payant des intérêts plus élevés pour leurs emprunts.

Il peut être possible de sensibiliser les consommateurs à la nécessité d'évaluer les risques assumés par la banque qu'ils choisissent. Une législation obligeant les banques à révéler leur risque de crédit faciliterait un examen comparatif. Toutefois, la banque d'État détiendra un avantage concurrentiel aussi longtemps qu'elle bénéficiera d'une garantie implicite des pouvoirs publics. La privatisation éliminerait cet avantage mais, lorsqu'elle n'est pas politiquement possible, la seule solution consisterait à créer un régime d'assurance des dépôts qui élimine le risque de perte de dépôts encouru par toutes les banques concurrentes. Ce régime devrait naturellement s'appuyer sur un système de réglementation prudentielle et de surveillance des banques concurrentes. Dans ce cas, l'infrastructure réglementaire (sous la forme d'une réglementation prudentielle des banques) est nécessaire pour maintenir la concurrence entre les banques.

5. Appel d'offres concurrentielles ou concurrence pour le marché

21. Il a été signalé ci-dessus qu'il n'est pas possible de s'en remettre à la concurrence pour atteindre les objectifs des pouvoirs publics sur les marchés où la seule issue viable sur le long terme est la présence d'une seule entreprise. C'est le cas, par exemple, lorsque la demande totale du marché peut être satisfaite par une seule entreprise à un prix moindre que lorsqu'il y a deux entreprises ou plus. On appelle ces marchés « monopoles naturels ». Presque tous les secteurs des services aux collectivités comportent des éléments importants de monopole naturel.

22. Dans la plupart des pays, les services aux collectivités comme l'électricité, les télécommunications et les services relatifs à l'eau sont depuis de nombreuses années fournis par une seule entreprise en situation de monopole dans chaque région. Cette entreprise était parfois explicitement réglementée par une autorité indépendante mais elle était souvent une entreprise publique et soumise à une réglementation implicite. La prochaine section examinera comment la concurrence a été au cours des dernières années favorisée au sein des composantes concurrentielles de ces secteurs. Dans la présente section, nous examinerons les exemples où la concurrence pour le marché a été mise à profit comme une solution de remplacement à la réglementation d'une entreprise intégrée.

23. Supposons donc que les pouvoirs publics aient décidé que certains services seront fournis par une entreprise intégrée en situation de monopole naturel. Dans ce cas, les pouvoirs publics ne peuvent pas compter sur une concurrence classique dans le marché en vue de réaliser les objectifs de la section 1. Au lieu de cela, les pouvoirs publics ont alors le choix entre, d'une part, le recours à la réglementation et, d'autre part, un type de concurrence pour le marché sous la forme d'appels d'offres concurrentiels.

24. En cas d'appels d'offres concurrentiels, les pouvoirs publics spécifient les services qu'ils souhaiteraient voir fournis (notamment leur qualité, leur variété, etc.), ainsi que toute autre obligation (comme les obligations d'investissement) et invitent les entreprises intéressées à faire des offres – soit sous la forme d'un montant que le soumissionnaire est disposé à payer (ou à accepter) en vue d'assurer les services en question au prix spécifié soit, à l'inverse, sous la forme du prix que le soumissionnaire ferait payer en échange de la fourniture du service étant donné le montant de la subvention accordée par les pouvoirs publics.

25. Les appels d'offres concurrentiels sont une pratique généralisée dans de nombreux pays, en particulier pour les services incombant traditionnellement aux pouvoirs publics locaux – comme les services de traitement des déchets solides, les services ambulanciers, les services de protection contre les incendies ou les trains de banlieue. Dans certains pays, la délégation de certains services des collectivités locales doit obligatoirement faire l'objet d'un appel d'offres concurrentiel.

26. L'efficacité des appels d'offres concurrentiels pour la réalisation des objectifs décrits ci-dessus dépend en partie, bien entendu, de la place que le processus d'appel d'offres donne à la concurrence. De nombreux pouvoirs publics prévoient des règlements explicites régissant les passations de marchés afin d'optimiser le degré de concurrence du processus d'appel d'offres pour les services.

27. Il est possible de favoriser le degré de concurrence pour le marché en accordant une minutieuse attention aux facteurs analysés ci-dessus à la section 3 – comme la réduction la plus forte possible des barrières à l'entrée, ainsi que la garantie d'une structure sectorielle concurrentielle et d'une neutralité du point de vue de la concurrence entre les entreprises d'État et les entreprises privées. Les barrières à l'entrée peuvent être réduites notamment en assurant une durée suffisamment longue de la concession pour recouvrer le coût de tout investissement non récupérable devant être effectué par le soumissionnaire retenu. À l'inverse, les pouvoirs publics pourraient conserver la propriété de tous les biens à longue durée de vie requis et les donner à bail au soumissionnaire retenu selon des conditions financières prédéterminées.

28. Les appels d'offres concurrentiels peuvent poser des problèmes lorsque l'adjudicataire en place acquiert un avantage concurrentiel sur les autres concurrents au moment où la concession doit être renouvelée. Cet avantage peut résulter notamment d'informations d'initié, par exemple, sur la qualité de tous les facteurs de production impliqués, ainsi que sur les besoins probables de maintenance future et leur coût. L'adjudicataire a pu également s'assurer par contrat la disponibilité d'intrants difficiles à se procurer comme par exemple le personnel ayant acquis des compétences nécessaires à la prestation du service en question. L'existence d'un avantage concurrentiel détenu par l'adjudicataire peut dissuader les autres concurrents de proposer une offre. Les pouvoirs publics peuvent alors promouvoir la concurrence en avisant au moyen par exemple d'assurer qu'une partie de la main d'œuvre existante est reprise par le nouvel adjudicataire et en conservant un groupe d'entreprises fournissant des services similaires dans le cadre des concessions voisines.

29. Les appels d'offres concurrentiels n'éliminent pas le besoin de réglementation. De fait, ils incitent très fortement l'adjudicataire à réduire les dépenses au minimum. Cette incitation doit être contrebalancée par une forte incitation réglementaire au maintien de la qualité des services et de toute infrastructure dont la durée de vie dépasse la durée de la concession.

30. Les appels d'offres concurrentiels posent des problèmes très difficiles lorsque la décision prise par l'adjudicataire de cesser de fournir les services impose des coûts élevés aux pouvoirs publics ou aux consommateurs. Ces coûts peuvent être occasionnés par l'interruption du service ou par la nécessité de relancer la procédure d'appel d'offres. Lorsque les coûts sont élevés, les pouvoirs publics sont confrontés à un problème d'« extorsion » ex post, l'adjudicataire pouvant chercher à renégocier après coup les termes et les conditions de la concession. Les soumissionnaires, qui prévoient cette éventualité, pourront faire preuve d'un excès d'optimisme. Dans le cas des appels d'offres concurrentiels pour les services ferroviaires britanniques, nombre des adjudicataires sont par la suite devenus insolubles. Les pouvoirs publics se sont finalement résignés à accroître sensiblement les subventions qu'ils leur versaient.

31. Plus la durée de la concession est longue, plus il est difficile de prévoir l'évolution du coût de la prestation des services par le concessionnaire. Si celui-ci est tenu de pratiquer un prix fixe, le risque qu'il encourra sera proportionnel à la durée de la concession. Pour les concessions plus longues, il est possible de réduire le risque en autorisant des procédures automatiques de révision du prix de la concession. Pour les concessions de très longues durées, les techniques d'ajustement du prix peuvent elles-mêmes devoir être modifiées par une instance d'arbitrage neutre. De fait, plus la période de la concession est longue, plus l'appel d'offres ressemble à une réglementation classique.

32. En résumé, à l'instar des autres formes de réglementation, la réussite des appels d'offres concurrentiels dépend de l'existence d'institutions réglementaires efficaces qui peuvent mettre en œuvre les incitations nécessaires pour promouvoir la concurrence lors du processus de la concession, afin d'assurer que les obligations auxquelles le concessionnaire doit satisfaire font l'objet d'un suivi ex post et de garantir une transition réussie au moment du renouvellement de la concession.

Exemple #7 : Services ferroviaires non-commerciaux¹⁵

Un pays souhaite réduire les subventions accordées pour financer la fourniture de certains services non-commerciaux de transport de passagers dans une région reculée. Ces services sont actuellement fournis par la compagnie ferroviaire intégrée en place, qui est en situation de monopole et est fortement subventionnée. L'écartement des voies dans cette zone reculée ne correspond pas à la norme. Les pouvoirs publics proposent d'organiser une procédure d'appel d'offres concurrentiel pour les services ferroviaires de cette région. Ils invitent les soumissionnaires à faire des offres en vue de l'aide requise à la fourniture de services de transport ferroviaire d'un certain niveau dans cette région pendant un an. Durant la première année, la seule offre reçue est celle de la société ferroviaire en place. L'année suivante, l'autorité de la concurrence est invitée à donner son avis sur la façon d'améliorer le degré de la concurrence lors du processus de soumission.

La décision de mettre à profit la concurrence pour le marché afin de réduire le coût le plus possible et d'améliorer la productivité de ces services est louable. Toutefois, avec une telle approche des pouvoirs publics, le degré de concurrence risquera de ne pas être approprié lors du processus de soumission. Celui-ci comporte plusieurs caractéristiques susceptibles de dissuader les soumissionnaires potentiels de se mettre sur les rangs :

Premièrement, la société en place, qui fournit déjà ces services, possède un gros avantage comparatif par rapport aux autres entreprises du fait des informations qu'elle détient concernant les coûts réels de la prestation de ces services. Cela peut dissuader les autres entreprises de soumissionner contre la société en place. Deuxièmement, rien dans le processus de soumission n'interdit la société en place de profiter de subventions croisées de la part de ses autres services en situation de monopole. Troisièmement, la largeur des voies dans cette région ne correspondant pas à la norme, tous les investissements effectués par un nouveau venu en matériel roulant ou locomotives seraient en partie irrécupérables. La courte durée de la concession exclut toute chance de les recouvrer.

Il existe différentes manières d'améliorer le processus d'appel d'offres. Premièrement, et avant tout, le cercle des soumissionnaires potentiels pourrait s'étendre aux sociétés de transport non ferroviaires. Les

compagnies d'autocars notamment pourraient être en mesure d'assurer un service conforme aux objectifs des pouvoirs publics. Deuxièmement, on pourrait remédier à la nécessité d'effectuer des investissements irrécupérables en donnant à bail le matériel roulant et les locomotives nécessaires au soumissionnaire retenu. De même, la période de concession devrait probablement être étendue pour permettre au concessionnaire de recouvrer tout autre coût irrécupérable. Enfin, il pourrait être envisagé d'empêcher la société en place de participer au processus de soumission afin d'éliminer tout risque de subvention croisée.

Exemple #8 : Concurrence dans les services d'autocars locaux¹⁶

Des pouvoirs publics envisagent une refonte des services d'autocars locaux. Ceux-ci sont actuellement assurés par une entreprise d'État mais les pouvoirs publics estiment que la fourniture de services d'autocars offre peu d'économies d'échelle, voire aucune, et décident alors d'ouvrir le marché à la concurrence. Les pouvoirs publics ont d'abord envisagé la concurrence pour le marché sous la forme d'appels d'offres concurrentiels mais ont toutefois reconnu que cette approche les obligerait à assumer un rôle de réglementation continue pour déterminer les services qui seront fournis, ainsi que leur niveau de qualité. Aussi ont-ils préféré proposer la concurrence classique sur le marché. Les pouvoirs publics font valoir que cette concurrence assurera la fourniture des services attendus par les utilisateurs avec un degré élevé d'efficacité et d'innovation. L'autorité de la concurrence devrait-elle soutenir l'approche proposée ici ?

Malheureusement, la réponse est probablement négative. Dans le cas des services d'autocars locaux (contrairement, par exemple, aux services d'autocars de longue distance), les passagers n'achètent pas leurs billets à l'avance ce qui les obligerait à voyager avec une compagnie donnée à une date et une heure précises. Au lieu de quoi, ils attendent simplement le premier autocar qui passe. Ainsi, chaque fois qu'elle investit dans un service à horaires fixes (par exemple en annonçant les horaires à l'avance et en les affichant aux arrêts), une compagnie d'autocar locale court le risque de voir une société concurrente « s'emparer » de ses passagers qui attendent en faisant simplement arrêter ses autocars juste avant les horaires annoncés. La société qui aura investi dans des horaires de desserte fixes est alors désavantagée. En outre, les autocars appartenant à des sociétés concurrentes sont incités à « faire la course » jusqu'au prochain arrêt afin d'être les premiers à ramasser les passagers qui attendent. Toutefois, les clients sont moins susceptibles de voyager par autocar en l'absence d'horaires fixes.

Il est possible d'éliminer ces problèmes par l'organisation d'appels d'offres lors de l'attribution du droit d'exploitation de certains itinéraires. Il est vrai que les pouvoirs publics doivent spécifier les itinéraires, les tarifs et les normes de qualité minimales et devront veiller au respect de ces spécifications. Toutefois, les coûts correspondants l'emportent, en définitive, sur les inconvénients découlant de la concurrence classique sur le marché. En outre, plusieurs autres conditions pourraient être imposées lors du processus de soumission en vue de favoriser l'interopérabilité de l'ensemble du réseau desservi par les autocars (par exemple, assurer l'offre de billets de correspondance, garantir certaines connexions, etc.).

6. Accès aux infrastructures essentielles

33. Dans la section précédente, nous avons examiné comment il est possible d'introduire dans certains secteurs une forme de concurrence lors de l'attribution du droit de fournir un certain service tout en maintenant une entreprise intégrée en situation de monopole. Toutefois, cette approche est tout simplement impraticable pour la plupart des nombreux services publics traditionnels. Dans la majorité des pays, les pouvoirs publics ont toujours préféré s'en remettre d'abord à la réglementation d'une entreprise intégrée (entreprise d'État en général) en vue de réaliser les objectifs énoncés ci-dessus.

34. Toutefois, un examen plus attentif de la question révèle que, dans presque tous les secteurs traditionnels de services aux collectivités, certaines composantes sont en mesure de faire face à la concurrence alors que d'autres sont en situation de monopole naturel. Le plus important progrès accompli en matière de réglementation au cours des vingt dernières années a peut-être été la prise de conscience que la promotion de la concurrence au sein des composantes concurrentielles d'un secteur donné améliorerait de manière générale la réalisation des objectifs énoncés ci-dessus.

35. La promotion de la concurrence au sein des composantes concurrentielles des services aux collectivités nécessite notamment que la réglementation donne plus d'importance aux prix et à la qualité des intrants essentiels (également appelés « services d'accès ») qu'aux prix et à la qualité au niveau des utilisateurs finaux. L'intervention des pouvoirs publics dans les segments concurrentiels de ces services peut alors se limiter aux types d'intervention énoncés ci-dessus à la section 3 (à savoir, la réduction des barrières à l'entrée, la promotion d'une structure concurrentielle, la garantie de la neutralité du point de vue de la concurrence, la réduction au minimum des coûts de transfert, etc.).

36. Comme signalé ci-dessus, la réglementation de l'accès aux infrastructures essentielles a pour premier avantage de permettre aux pouvoirs publics de recourir d'abord à la concurrence en vue de réaliser les objectifs énoncés ci-dessus et de réduire ainsi le champ de la réglementation. Elle offre en outre un autre avantage, à savoir la possibilité aux entreprises en place de proposer une gamme étendue de services sans discontinuité.¹⁷

37. Donner accès aux infrastructures essentielles comporte plusieurs inconvénients majeurs : (a) l'autorité de la concurrence chargée de garantir l'efficacité des prix et la qualité de l'accès peut avoir à plusieurs égards une mission plus difficile à assurer que celle incombant au régulateur chargé de garantir l'efficacité des prix et la qualité des services intégrés au niveau des utilisateurs finaux ; et (b) la fourniture conjointe de l'intrant essentiel et du service concurrentiel par la même entreprise risque de réduire certaines économies de gamme.

38. Cette section examine le cas où le propriétaire de l'infrastructure essentielle est également autorisé à fournir les services concurrentiels. (Le cas de la séparation verticale est analysé dans la section suivante). L'entreprise en place est alors en mesure de restreindre l'augmentation de la concurrence dans le segment concurrentiel en augmentant le prix ou en abaissant la qualité de l'accès aux intrants essentiels. L'entreprise en place peut également être incitée à profiter de sa position pour restreindre le développement de la concurrence selon la nature de la réglementation à laquelle elle est soumise. Ainsi, les pouvoirs publics doivent établir un mécanisme assurant un accès efficace et non discriminatoire aux infrastructures essentielles fournies par l'entreprise en place pour que la concurrence se développe au sein des composantes concurrentielles des secteurs concernés.

39. La question de l'accès aux infrastructures essentielles est en grande partie un problème de réglementation – autrement dit, il s'agit d'abord de garantir que les services requis sont assurés, à un prix et à un degré de qualité efficaces, parallèlement à des innovations et investissements continus au niveau de l'infrastructure. Toutefois, l'angle d'approche de la réglementation de l'accès influe également de différentes manières sur le degré de concurrence dans les segments concurrentiels. Nous examinerons ces aspects du problème de la réglementation de l'accès.

40. En premier lieu, le montant et la structure des droits d'accès devraient être les mêmes pour toutes les entreprises rivales dans les segments concurrentiels si l'on souhaite que se développe une concurrence efficace. Lorsque le propriétaire des infrastructures essentielles est également en situation de concurrence dans le segment concurrentiel, il conviendrait notamment que les droits d'accès versés par les entreprises concurrentes soient les mêmes que ceux que « se verse » le propriétaire de l'infrastructure essentielle. Il est possible de calculer le montant que se verse le propriétaire de l'infrastructure essentielle : c'est le prix en

aval, ou prix à l'utilisation finale, moins le coût marginal du segment concurrentiel. De nombreux pays utilisent différents types de tests par imputations ou « effets de ciseau » dont l'objectif, de fait, est d'assurer que les droits d'accès ne dépassent pas le prix pour l'utilisateur final moins le coût marginal du segment concurrentiel. Ce prix est également nommé « principe de tarification efficace des composants ».

41. La question de la structure des droits d'accès est tout aussi importante que leurs montants. Lorsque les utilisateurs finaux sont différenciés, l'entreprise en place peut être en mesure de pratiquer une discrimination par les prix de manière à répartir les utilisateurs finaux en différents groupes dont chacun paie un prix distinct. Cette différenciation peut être efficace et nécessaire si l'on souhaite recouvrer pleinement les coûts fixes de l'infrastructure essentielle. Cette discrimination par les prix devrait également être prise en compte dans les prix d'accès – autrement, si l'on fixe les frais d'accès à un niveau moyen, la concurrence aura pour effet de faire baisser les prix acquittés par les utilisateurs finaux qui payaient plus que la moyenne et ainsi d'empêcher la société en place de pratiquer une discrimination par les prix efficace.¹⁸

42. Pour déterminer le degré de concurrence, la qualité et la ponctualité relatives du service sont tout aussi importantes que le prix (relatif) demandé aux entreprises concurrentes. L'entreprise en place pourrait en effet diminuer la qualité ou la ponctualité du service qu'elle fournit de manière à maintenir l'avantage comparatif détenu par sa propre entreprise en aval.

43. Si sa capacité est limitée, l'infrastructure essentielle peut être dans l'impossibilité technique d'assurer plus longtemps les services à partir d'un certain niveau. L'efficacité économique exige alors que les entreprises en aval soient soumises à un rationnement efficace de cette capacité limitée. Comme d'habitude, le moyen le plus efficace de rationner cette capacité est d'agir sur les prix du marché. Cette approche peut toutefois soulever un problème. Si l'autorité de la concurrence ne connaît pas précisément la capacité de l'infrastructure essentielle, l'entreprise en place peut chercher à la limiter afin de restreindre la quantité de services à la disposition de ses concurrents et/ou élever le prix du marché.

44. En résumé, lorsqu'il fournit également des services dans le segment concurrentiel (et lorsque certaines conditions sont réunies), le propriétaire de l'infrastructure essentielle a la capacité de restreindre le développement de la concurrence et y a intérêt. Dans ce cas, le développement de la concurrence dépend fortement des incitations et de l'efficacité de l'autorité de la concurrence à fixer des prix efficaces, à garantir la qualité, ainsi qu'à veiller au respect d'un accès non discriminatoire à l'infrastructure essentielle.

45. Dans la plupart des pays, les restrictions prévues par le droit de la concurrence à l'abus de position dominante devraient garantir une forme d'accès aux infrastructures essentielles (dans la mesure où l'incapacité à assurer l'accès à un intrant essentiel à des conditions acceptables apparaîtrait normalement comme un abus de position dominante). Dans la pratique, il n'est pas courant de s'en remettre aux seules dispositions du droit de la concurrence pour assurer un accès efficace et en temps voulu aux infrastructures essentielles car la majeure partie des dispositions du droit de la concurrence ne peuvent en effet être appliquées qu'en cas de non-respect et les procédures destinées à faire respecter la loi sont en général trop lentes et contraignantes pour assurer l'accès en temps voulu. Aussi est-ce souvent la législation du secteur concerné qui rend obligatoire la possibilité d'accès aux services en question. L'Australie a un régime de droit général à l'accès, prévu dans sa législation (dans le cadre du droit de la concurrence) assurant un accès efficace et en temps voulu à toutes les infrastructures spécifiquement concernées par ce régime. Toutefois, des intrants essentiels peuvent ne pas être spécifiquement mentionnés dans la législation sectorielle et les entreprises nouvellement entrées sur le marché doivent alors s'en remettre à l'application du droit de la concurrence pour y accéder. Il incombe en général à l'autorité de la concurrence de garantir l'accès à ces intrants.

Exemple #9 : Rendre obligatoire l'accès à l'itinérance¹⁹

Un pays a garanti un accès libre au secteur de la téléphonie mobile durant de nombreuses années. Toutefois, un très petit nombre de réseaux se sont constitués. De fait, seuls deux réseaux couvrent l'ensemble du territoire national. Il existe également un troisième réseau desservant les grandes villes (où vivent 90 pour cent de la population du pays) qui n'apparaît pas comme une option viable aux yeux de nombreux consommateurs qui donnent, semble-t-il, une nette préférence aux réseaux dont la couverture est très étendue. Durant de nombreuses années, les parts de marché de ces sociétés n'ont pas vraiment évolué, le plus grand réseau oscillant autour des 60 pour cent du marché, le deuxième comptant pour 32 pour cent et le plus petit 8 pour cent. Intense par le passé, la concurrence par les prix dans le secteur de la téléphonie mobile s'est à présent calmée et les prix se sont à peu près stabilisés, voire ont même légèrement augmenté en termes réels. Les pouvoirs publics du pays craignent une absence de concurrence réelle dans le secteur de la téléphonie mobile et consultent l'autorité de la concurrence sur l'action qui pourrait être menée. Que devrait-elle recommander ?

Le modèle économique des réseaux de téléphonie mobile est tel que plusieurs réseaux financièrement viables peuvent probablement se partager le marché dans les régions très peuplées. Le problème est qu'une société de téléphonie mobile devra, pour être concurrentielle en zones urbaines, également étendre son réseau aux zones reculées tant que les consommateurs donneront la préférence aux sociétés proposant une vaste couverture géographique. Autrement dit, les coûts d'extension du réseau aux zones reculées du pays réduisent le degré de concurrence en zones urbaines. Ainsi, la réglementation des autorisations d'accès de nouveaux opérateurs aux réseaux existants en zones rurales peut augmenter sensiblement la concurrence en zones urbaines. Une manière d'accroître la concurrence dans ce secteur consisterait à obliger les réseaux existants à fournir des services d'itinérance aux nouveaux réseaux dans les zones reculées du pays moyennant la perception d'un tarif d'accès.

Exemple #10 : Accès aux services Internet²⁰

Une compagnie de télécommunication en place a une filiale qui fournit des services d'accès à Internet en concurrence avec d'autres fournisseurs indépendants. L'autorité de la concurrence est appelée à définir les conditions de l'accès des fournisseurs de service Internet au réseau de télécommunications en place. Elle chiffre les coûts de prestation du service d'accès à quelque 10 millions de dollars, avec une demande approximative prévue de 10 millions d'heures d'accès, et fixe alors un tarif horaire d'un dollar. Toutefois, le fournisseur d'accès en place décide alors d'introduire un nouveau tarif facturé à ses abonnés pour ses services d'accès à Internet : 50 dollars par mois pour un accès illimité. Cette offre s'avère rapidement être un très grand succès notamment auprès des plus gros utilisateurs. Les fournisseurs d'accès concurrents se plaignent auprès de l'autorité de la concurrence que cette tarification les empêche d'être concurrentiels. La compagnie en place signale que l'utilisation moyenne par internaute est de 50 heures par mois et que ses rivaux devraient alors être en mesure de faire face à la concurrence avec ce tarif.

L'utilisation moyenne par internaute est certes de 50 heures par mois, mais les différents clients rechercheront différents niveaux d'utilisation d'Internet et ne privilégieront pas le même type de tarification. Un prix forfaitaire est plus attrayant pour les gros utilisateurs alors qu'une tarification à la durée conviendra davantage aux petits utilisateurs. Avec une tarification forfaitaire, l'entreprise en place peut attirer les gros utilisateurs (qui peuvent également être les plus rentables) et laisser ainsi ses concurrents se contenter des utilisateurs qui consomment le moins.

Pour résoudre ce problème, il faut garantir que toute différentiation dans le tarif facturé à l'abonné soit également prise en compte dans les redevances d'accès facturées aux concurrents. Si elle offre un tarif forfaitaire à ses abonnés, la compagnie en place doit proposer une redevance forfaitaire correspondante à ses concurrents pour leur permettre de proposer un tarif compétitif à leurs propres abonnés avec la même structure.

7. Séparation verticale

46. La précédente section a analysé comment le propriétaire d'une infrastructure essentielle fournissant par ailleurs des services concurrentiels est incité à contrôler le prix et la qualité de l'accès à cette infrastructure pour contenir le développement de la concurrence en aval. L'autorité de la concurrence s'efforcera bien entendu de limiter cette pratique mais l'entreprise en place aura toujours intérêt à trouver de nouveaux moyens pour restreindre la qualité, réduire la ponctualité et élever les prix des services d'accès. L'autorité de la concurrence doit s'acquitter d'une mission difficile, à savoir assurer une surveillance constante des actions de l'entreprise réglementée, et il est peu probable qu'elle soit en mesure de juguler parfaitement ce genre de pratiques.²¹

47. Plutôt que d'essayer de surveiller les activités de l'entreprise réglementée, l'autorité de la concurrence pourrait accroître le degré de concurrence en limitant toute incitation de l'entreprise réglementée à restreindre la concurrence, et ce, par une réforme du régime de propriété de l'infrastructure essentielle.

48. Par exemple, toutes les entreprises concurrentes en aval pourraient conclure des accords de détention conjointe de l'infrastructure essentielle. Il est fréquent par exemple que plusieurs compagnies aériennes soient les copropriétaires d'un aéroport (ou, du moins, qu'elles y possèdent en commun les services de coordination des créneaux horaires). De même, un groupe de grands consommateurs de gaz peut décider de se partager la propriété d'un gazoduc, etc. Dans ce contexte concurrentiel, la première mesure à prendre est d'assurer que cette propriété commune ne devienne pas un mécanisme de collusion en aval et que tout nouveau membre puisse être admis au « club » à sa demande.

49. Une autre possibilité, parfois plus simple, consiste à empêcher le propriétaire de l'infrastructure essentielle de proposer ses services dans le segment concurrentiel. En Australie, par exemple, les compagnies aériennes ne peuvent posséder plus de 5 pour cent d'un aéroport. De même, dans de nombreux pays, le secteur de la production électrique a été totalement séparé des réseaux de transport et de distribution de l'électricité.

50. Ce type de séparation a pour principal avantage d'ôter tout intérêt pour le propriétaire de l'infrastructure essentielle d'en refuser l'accès à ses concurrents. Elle facilite alors la réglementation et devrait conduire à un plus haut degré de concurrence en aval.

51. Son principal inconvénient est qu'elle entraîne la perte d'économies de gamme procurées par la fourniture conjointe des infrastructures essentielles et des segments concurrentiels. Ces coûts comprennent, par exemple, les coûts de coordination des investissements entre l'infrastructure essentielle et le segment concurrentiel, les coûts de surveillance des entreprises en aval pour assurer qu'elles ne détériorent pas l'infrastructure essentielle, les coûts de maintien de la qualité et des investissements voulus dans les infrastructures essentielles (par opposition aux coûts de maintien de la qualité et des investissements voulus au niveau des utilisateurs finaux profitant de l'infrastructure), et les coûts résultant d'une tarification inefficace de l'accès.

52. Il ne sera pas toujours efficace d'empêcher le propriétaire de l'infrastructure de fournir ses propres services concurrentiels. Le caractère approprié ou non de la séparation verticale (ainsi que sa forme la plus adéquate) dépendra d'un examen au cas par cas. Toutefois, la séparation verticale dans un certain nombre de secteurs aboutit, semble-t-il, à une hausse sensible de la concurrence, laquelle hausse fait plus que compenser les éventuelles pertes d'économies de gamme. En particulier, la séparation verticale est courante dans le secteur de l'aviation et du transport maritime, et est de plus en plus fréquente dans le secteur de l'électricité et l'industrie gazière. Rien ne permet toutefois encore d'affirmer qu'elle constitue

ou non l'option la plus efficace dans le secteur ferroviaire. Dans tous les cas, l'approche optimale diff rera presque toujours selon le pays et le secteur.

Exemple #11 : Intégration de la production et du transport de l' lectricit ²²

Le marché libéralisé de l'électricité d'un pays fonctionne bien depuis plusieurs années. Lors de la mise en place du marché, le secteur de la production électrique a été séparé des réseaux de transport et de distribution. Toutefois, le propriétaire d'un réseau de transport électrique réglementé a récemment déposé une demande en vue d'acheter des actifs majeurs de production électrique. Dans leur demande, les postulants s'engagent à considérer l'ensemble de la production sans discrimination. Cette demande devrait-elle être acceptée ?

Cette question revient à se demander si cette intégration donnera au propriétaire du réseau de transport en place la possibilité d'opérer de manière discriminatoire vis-à-vis des producteurs concurrents d'une manière qu'il sera difficile de contrôler efficacement ex post. Les facteurs que le propriétaire du réseau de transport contrôle dépendront de la manière dont est conçu le marché de gros. Par exemple, le volume produit par chaque générateur peut être déterminé par un « gestionnaire de réseau » indépendant du propriétaire du réseau de transport. Néanmoins, il resterait vraisemblablement au propriétaire du réseau de transport un très vaste éventail de possibilités lui permettant de limiter la production de concurrents – par exemple, en faisant des opérations de maintenance des lignes électriques des concurrents pendant les heures de pointe ou en négligeant d'entretenir ces lignes en vue d'accroître leur taux de défaillance, ou bien en évitant d'améliorer les infrastructures reliées aux producteurs concurrents au moment voulu. Le propriétaire du réseau de transport électrique peut même influencer sur le débit des lignes reliées aux producteurs concurrents et décider de le diminuer en invoquant des raisons de sécurité.

Il serait très difficile de détecter nombre de ces pratiques et plus encore d'en démontrer le caractère discriminatoire. En définitive, il serait, semble-t-il, peu recommandé de permettre aux producteurs électriques de réintégrer d'un réseau de transport électrique.

Exemple #12 : Réforme structurelle dans le secteur ferroviaire²³

Un pays en transition (appartenant à l'ex-Union soviétique) possède un réseau ferroviaire dense avec d'importants flux de transport de marchandises en particulier sur les itinéraires à destination/en provenance de la capitale et correspondant au commerce est-ouest avec d'autres pays. Les services ferroviaires sont actuellement assurés par une entreprise publique en situation de monopole qui souffre d'une faible productivité. Ce monopole des chemins de fer est dans l'ensemble déficitaire. Toutefois, les pouvoirs publics estiment que certains services (en particulier le fret lourd) sont rentables mais ils ne peuvent pour l'heure les distinguer des autres. Les pouvoirs publics sont peu d sirieux de voir baisser l'activité de transport des passagers (sous certaines conditions météorologiques, les routes sont impraticables dans certaines régions). Le pays n'a que peu d'expérience en matière de réglementation indépendante et peu de connaissances concernant les mécanismes réglementaires. L'autorité de la concurrence est invitée à formuler une proposition en matière de réforme orientée vers la concurrence.

Comme souligné par le présent document, il existe différents moyens de concevoir l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence. En particulier, il est possible d'envisager la concurrence entre sociétés ferroviaires intégrées verticalement (soit la concurrence pour le marché soit la concurrence sur le marché) ou la concurrence entre sociétés ferroviaires d'exploitation. Choisir entre ces deux approches consistera, au moins en partie, à confronter les arguments pour et contre.

Le droit d'accès aux infrastructures permet une concurrence efficace dans les services ferroviaires. Toutefois, l'introduction d'une concurrence efficace entre sociétés ferroviaires d'exploitation nécessite une réglementation rigoureuse et efficace de l'accès aux infrastructures au niveau des voies. La chose est éventuellement possible mais le manque d'expérience et de pratique du pays en matière de réglementation laisse à penser que l'opération sera difficile et peut-être inefficace.

Étant donné la densité du réseau ferroviaire, il pourrait être possible de diviser le réseau de manière à instaurer la concurrence entre plusieurs sociétés ferroviaires, du moins sur les principaux itinéraires commerciaux. Cette concurrence sera certes inévitablement imparfaite mais elle ne nécessitera pas, pour l'accès aux infrastructures au niveau des voies, une réglementation complexe et grande consommatrice de ressources. En outre, il serait peut-être possible de recourir à des appels d'offres pour choisir un prestataire de services sur certaines composantes de l'infrastructure (comme les lignes secondaires ou les réseaux de train de banlieue actuellement non rentables). La société ferroviaire pourrait être invitée à signaler les composantes du réseau non rentables pouvant alors faire l'objet d'un appel d'offres.

8. Institutions réglementaires, mécanismes et gestion de la transition

53. Une réglementation efficace des prix et services des entreprises en situation de monopole naturel suppose l'existence d'autorités de réglementation qualifiées. Ces autorités sont habituellement tenues d'être indépendantes des pouvoirs publics et transparentes dans leurs processus décisionnels en vue de protéger les investissements faits par les entreprises qu'elles réglementent.²⁴ Si l'entrée dans les secteurs concurrentiels suppose l'accès à un intrant essentiel, il importe que l'autorité chargée de la réglementation de l'accès soit également indépendante du propriétaire de l'infrastructure essentielle. (Il faudrait pour ce faire, par exemple, limiter la possibilité pour le régulateur de travailler, à l'issue de son mandat, pour le propriétaire de l'infrastructure essentielle).

54. On a beaucoup débattu de la question de savoir s'il est préférable que les autorités de la concurrence couvrent un seul ou bien plusieurs secteurs et s'il est intéressant de combiner les fonctions de réglementation et de surveillance de l'application de la concurrence (comme en Australie et, dans une certaine mesure, aux Pays-Bas).²⁵ Il n'est pas encore possible de déterminer quelle est la structure la plus appropriée. On avance que les autorités de la concurrence couvrant un seul secteur peuvent à la longue identifier étroitement leurs intérêts et arguments avec ceux des secteurs qu'elles réglementent et, dans certains cas, finir par s'opposer à la suppression de la réglementation et/ou à l'introduction de la concurrence. Cette tendance est susceptible d'être moins fréquente lorsque les autorités de la réglementation sont à vocation multisectorielle. L'association de la surveillance de l'application du droit de la concurrence et de la fonction de réglementation se justifie dans la mesure où elle assure une approche intégrée des questions de la définition du marché et des évaluations du degré de la concurrence. Certains commentateurs font valoir qu'une culture et une mentalité tournées vers la concurrence imprégneraient alors les fonctions de réglementation. Dans tous les cas, les mesures prises par les autorités de réglementation, d'une part, et les autorités de la concurrence, d'autre part, devraient être compatibles et coordonnées, par exemple, par l'établissement d'accords et d'organismes de coordination officiels (comme la tenue de réunions périodiques).

55. Dans de nombreux cas, l'instauration de la concurrence dans les secteurs concurrentiels a entraîné la mise en place d'organismes quasi-réglementaires à but non lucratif chargés d'assurer un accès non discriminatoire aux infrastructures essentielles. Par exemple, dans le secteur de l'aviation, de nombreux aéroports ont mis en place une autorité chargée d'allouer les créneaux horaires de décollage et d'atterrissage. De même, dans le secteur de l'électricité, il incombe souvent à un gestionnaire de réseau indépendant à but non lucratif d'assurer le fonctionnement du marché de l'électricité au comptant et la répartition de l'approvisionnement en cas de saturation du réseau de transport électrique. Dans le secteur des télécommunications, les ressources limitées comme les attributions de numérotation ou les adresses électroniques (notamment les noms de domaine de l'Internet) sont souvent gérées par des organismes quasi-réglementaires indépendants. La gouvernance de ces organismes peut également grandement

contribuer à accroître la concurrence – en particulier, ces organismes ne devraient pas être autorisés à agir de manière discriminatoire vis-à-vis des entreprises existantes ou d'éventuels nouveaux entrants.

56. L'introduction de la concurrence dans un segment auparavant monopolisé peut fortement perturber l'activité des entreprises en place et être à l'origine d'un grand nombre d'institutions et mécanismes nouveaux qui mettront du temps avant d'être pleinement opérationnels. Une nouvelle institution réglementaire peut également mettre du temps avant de se forger une réputation d'indépendance et de crédibilité. Il est pour ces raisons parfois approprié d'envisager une introduction de la concurrence par étape ou progressive. De nombreux pays européens, par exemple, s'emploient actuellement à ouvrir progressivement leur marché de l'électricité en abaissant le seuil au-delà duquel les consommateurs sont autorisés à choisir leur fournisseur d'électricité. Il faut, en premier lieu, veiller à ce que la période transitoire d'ouverture à la concurrence ne dépende pas des agissements des entreprises en place (par exemple, du fait qu'un niveau donné de concurrence a été atteint à un certain stade). Sinon, les entreprises en place auront un intérêt de plus à prendre des mesures visant à retarder ou reporter indéfiniment l'introduction de la concurrence.

57. Certains arguments d'ordre économique de même que l'expérience donnent à penser qu'un train de réformes orientées vers la concurrence est plus susceptible de réussir lorsqu'il couvre de nombreux secteurs simultanément que lorsqu'il porte sur un seul secteur à la fois. Les entreprises résisteront peut-être moins à l'introduction de la concurrence sur leurs marchés de produits s'il est également prévu de l'introduire sur les marchés de leurs intrants où la concurrence entraînera une baisse des coûts et une amélioration de la qualité des intrants qu'ils utilisent. C'est la raison principale pour laquelle les négociations sur la libéralisation des échanges concernent simultanément de nombreux secteurs et pays. Les réformes de la politique nationale de la concurrence (National Competition Policy) en Australie au milieu des années 90 sont un bon exemple d'une tentative globale d'amélioration du niveau de la concurrence d'un bout à l'autre du pays. Pour de nombreux autres pays, une réforme globale orientée vers la concurrence résulte d'un « principe de concurrence » inscrit dans la législation ou une constitution (comme le Traité de l'UE).²⁶

58. La libéralisation simultanée est particulièrement importante dans un cas. Dans certains secteurs, il existe des restrictions à la concurrence à deux niveaux de la chaîne d'approvisionnement – par exemple, une entreprise peut avoir le monopole de la production et du transport du gaz et une autre le monopole de la distribution et de la vente au détail du gaz (qui représente la majeure partie de la consommation de gaz). Dans ce cas, la libéralisation du secteur devrait intervenir simultanément aux deux niveaux. La libéralisation du secteur en aval seulement risque de renforcer le pouvoir de marché du monopole en amont. La libéralisation du secteur en amont risque de créer un monopsonne en aval. Ce type d'arguments a été invoqué pour justifier le report de la libéralisation de l'industrie gazière dans les pays où le premier fournisseur de gaz est un producteur étranger.

59. La théorie aussi bien que la pratique donnent à penser qu'un programme de réformes orientées vers la concurrence embrassant l'ensemble de l'économie est plus susceptible de réussir lorsqu'il n'est pas tributaire d'une volonté politique suivie et qu'il habilite une institution soit à sensibiliser aux réformes soit à les appliquer directement elle-même. Par exemple, en Australie, les réformes de la politique nationale de la concurrence ont exigé de l'État et des collectivités locales qu'ils conduisent un examen de la législation existante pour évaluer son impact sur la concurrence. Une nouvelle autorité, le National Competition Council, s'est vue chargée d'assurer la conduite de ces évaluations.

60. Dans de nombreux pays, l'autorité de la concurrence a un rôle essentiel à jouer dans la promotion ou, du moins, dans l'orientation des réformes axées sur la concurrence. Dans d'autres pays, l'autorité de la concurrence doit au moins être consultée sur les projets de loi ou de règlements susceptibles d'influer sur la concurrence. Dans certains pays, l'autorité de la concurrence peut même être admise à participer à la prise

de décision des pouvoirs publics, par exemple, sur la privatisation ou la libéralisation des échanges.²⁷ Dans plusieurs pays, l'autorité de la concurrence a le droit de conduire des enquêtes indépendantes et de formuler des recommandations publiques sur la nécessité de conduire des réformes orientées vers la concurrence. Dans certains cas (la Communauté européenne et la Corée, par exemple), le responsable de l'autorité de la concurrence siège au côté des ministres gouvernementaux et participe à la formulation de l'ensemble des grandes orientations économiques des pouvoirs publics.

61. Dans tous les cas abordés ci-dessus, lorsqu'une institution a pour mission d'assurer la promotion de la concurrence, les réformes correspondantes couvrent la plus large part possible de l'économie et soustraient ces réformes des conséquences des aléas de l'action des pouvoirs publics en la matière.

9. Conclusion

62. Le présent document a brièvement examiné le vaste domaine de «la politique de la concurrence» en mettant l'accent sur la politique de la concurrence dans les secteurs réglementés. La concurrence contribue grandement à promouvoir l'efficacité et à garantir que le fonctionnement des marchés profite en dernier ressort aux utilisateurs et consommateurs. Une concurrence efficace et saine n'est pas fortuite mais nécessite une intervention prudente et réfléchie du type de celles indiquées dans le présent document. Les autorités de la concurrence ont un rôle essentiel à jouer dans la sensibilisation à un recours accru à la concurrence, ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures qui la rendront réalisable, efficace et durable dans tous les secteurs de l'économie.

Etudes empiriques des effets du développement de la concurrence sur les indicateurs d'efficacité microéconomiques et macroéconomiques

Un certain nombre d'études ont tenté d'établir un lien entre les mesures de la concurrence ou les mesures de réglementation publique, d'une part, et les résultats microéconomiques et macroéconomiques, d'autre part. Plusieurs de ces études sont résumées ci-dessous : ²⁸

Concernant le lien entre la réglementation restreignant la concurrence et la croissance de la productivité, Nicoletti et Scarpetta (2003) estiment que les réformes en faveur de la gouvernance privée (c'est-à-dire, de la privatisation) et de la concurrence tendent à stimuler la productivité. Dans le secteur manufacturier, les gains attendus d'une baisse des barrières à l'entrée sont d'autant plus importants que le pays en question est en retard par rapport au pays de tête dans le domaine de la technologie. Ainsi, la réglementation limitant l'entrée peut compromettre l'adoption de technologies existantes, éventuellement en réduisant les pressions concurrentielles, les retombées technologiques, ou l'entrée de nouvelles entreprises à forte intensité technologique. Parallèlement, la privatisation aussi bien que la libéralisation de l'entrée, estime-t-on, ont un impact positif sur la productivité de l'ensemble des secteurs. Ces conclusions montrent quels sont les bienfaits possibles des réformes réglementaires et de la privatisation, en particulier dans les pays ayant de grands retards technologiques et des cadres réglementaires rigides qui affectent toute incitation à l'adoption de nouvelles technologies.

Concernant le lien entre la réglementation restreignant la concurrence et l'investissement, Alesina, Ardagna, Nicoletti et Schiantarelli (2003) constatent qu'une réglementation stricte régissant les marchés de produits a un gros effet négatif sur l'investissement. D'après les données concernant les secteurs ayant subi d'importantes réformes réglementaires, la déréglementation suscite une hausse de l'investissement à long terme. Les conclusions sont claires : les réformes réglementaires, de libéralisation de l'entrée notamment, sont très susceptibles de stimuler l'investissement.

Concernant le lien entre la réglementation restreignant la concurrence et les niveaux d'emploi, Nicoletti et Scarpetta (2001) signalent que, même si les écarts entre les législations sur la protection de l'emploi, les politiques de prestations sociales et la fiscalité rendent compte de l'essentiel des différences existant d'un pays à l'autre en matière de taux d'emploi, la réglementation des marchés de produits a également un impact. Ils estiment que la promotion de la concurrence en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni a permis une hausse du taux d'emploi de 2.5 points de pourcentage environ sur la période 1978-1998. Dans les pays comme la Grèce, l'Italie, et l'Espagne, qui ont mené des réformes plus modestes, celles-ci n'ont entraîné qu'une augmentation oscillant entre 0.5 et 1 pour cent des taux d'emploi. (Cette information est résumée dans l'addendum à la Note du Secrétariat rédigé en vue de la deuxième réunion du Forum mondial sur la concurrence qui s'est tenue le 2 février 2002, CCNM/GF/COMP(2002)8).

Concernant le lien entre la concurrence et les incitations à innover, Carlin, Fries, Schaffer et Seabright (2001) de même que Carlin, Schaffer et Seabright (2004) constatent que le passage d'une situation de monopole à un certain degré de concurrence (avec quelques entreprises concurrentes) accélère la croissance des chiffres d'affaires et la productivité de la main d'œuvre, de même que l'incitation à innover. Toutefois, cet effet n'est pas constant – une hausse prolongée de la concurrence (mesurée en nombre d'entreprises concurrentes) finit par infléchir la hausse des chiffres d'affaires.

Concernant le lien entre les mesures veillant au respect de la concurrence et des politiques antitrust et la croissance économique, Dutz et Hayri (1999) constatent que l'efficacité de l'application des politiques antitrust et des mesures en faveur de la concurrence est corrélée positivement avec la croissance à long terme.

Bibliographie :

- Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti et Fabio Schiantarelli, (2003), « Regulation and Investment », NBER Working Paper n° 9560, mars 2003.
- Carlin, Wendy, Mark Schaffer et Paul Seabright, (2004), « A Minimum of Rivalry: Evidence from Transition Economies on the Importance of Competition for Innovation and Growth », *Contributions to Economic Analysis and Policy*, 3(1), 2004, article 17.
- Carlin Wendy, Steven Fries, Mark Schaffer et Paul Seabright, (2001), « Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-country Survey », World Bank Working Paper n° 376, mai 2001.
- Dutz Mark et Aydin Hayri, (1999), « Does More Intense Competition Lead to Higher Growth? », CEPR discussion paper n° 2249, octobre 1999.
- Fels, Allan, (1999), « Australia's Comprehensive Review of Anticompetitive Laws », soumis à une table ronde sur les effets anticoncurrentiels de la réglementation, 10 septembre 1999.
- Heimler, Alberto, (1999), « Eight principles for a pro-competitive regulation: A European perspective », soumis au 4^e symposium international sur la politique de la concurrence, Séoul, 6 décembre 1999.
- Joskow, Paul, (1998), « Regulatory Priorities for Reforming Infrastructure Sectors in Developing Countries », avril 1998.
- Nicoletti Giuseppe et Stefano Scarpetta, (2001), « Interactions between product and labour market regulations: do they affect employment? Evidence from OECD countries », Documents de travail du Département des affaires économiques.
- Nicoletti Giuseppe et Stefano Scarpetta, (2003), « Regulation, Productivity, and Growth: OECD Evidence », World Bank Policy Research Working paper n° 2944, janvier 2003
- OCDE, (1995), « Les obligations de service universel dans un environnement concurrentiel de télécommunications », 1995
- OCDE, (1998a), « Railways: Structure, Regulation and Competition Policy », n° 15 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, février 1998.
- OCDE, (1998b), « Enhancing the Role of Competition in the Regulation of Banks », n° 17 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, septembre 1998.
- OCDE, (1999a), « Competition Policy and Procurement Markets », n° 20 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, mai 1999.
- OCDE, (1999b), « Relationship between regulators and competition authorities », n° 22 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, 1999
- OCDE, (2000a), « Airline Mergers and Alliances », n° 26 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, février 2000.
- OCDE, (2000b), « Competition Issues in Local Services: Solid Waste Management », n° 28 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, février 2000.

- OCDE, (2001a), « Fighting Corruption in Customs Administrations: What Can We Learn From Recent Experiences? », Document technique n° 175, CD/DOC(2001)7 par Irene Hors
- OCDE, (2001b), « Competition Issues in Road Transport », n° 34 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, mai 2001.
- OCDE, (2001c), « Reforming Russian Infrastructure for Competition », 2001
- OCDE, (2001d), « Concurrence et restructuration des services publics », 2001
- OCDE, (2002), « Competition and Regulation Issues in Telecommunications », n° 38 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, février 2002
- OCDE, (2003a), « Competition Issues in the Electricity Sector », n° 43 dans la série sur les Tables rondes sur la politique de la concurrence, avril 2003
- OCDE, (2003b), « Railway Reform in China: Promoting Competition », 2003
- OCDE, (2004), « La tarification de l'accès dans le secteur des télécommunications », 2004

NOTES

1. Ce document a été rédigé par Darryl Biggar, consultant auprès de l'OCDE (13 janvier 2005). Courriel : darryl.biggar@stanfordalumni.org
2. L'annexe au présent document résume brièvement quelques études empiriques concernant les retombées positives des réformes orientées vers la concurrence sur différentes mesures microéconomiques et macroéconomiques.
3. Fels (1999), page 13. Chadwick Teo du Ministère du commerce et de l'industrie à Singapour a résumé la chose en une formule brève : « l'efficacité est l'objectif, la concurrence le processus ».
4. Les économistes parlent de «dysfonctionnement du marché» pour désigner les circonstances où les marchés concurrentiels ne parviennent pas à réaliser les objectifs ci-dessus. Les causes reconnues de dysfonctionnement du marché sont (a) le monopole naturel et/ou le pouvoir de marché ; (b) les services collectifs fournis par les administrations publiques ; (c) les externalités ; et (d) l'asymétrie de l'information.
5. Voir par exemple l'étude du Centre de développement de l'OCDE. Selon celui-ci, ces dernières années ont vu une prise de conscience croissante de l'effet paralysant de la corruption sur le développement économique. La corruption accroît l'inégalité, fausse le rôle de redistribution de l'État, gaspille les ressources humaines et financières, et détériore les services publics. Plusieurs études empiriques ont montré qu'elle baisse sensiblement les niveaux de l'investissement, ainsi que la productivité du capital. Ces effets sont particulièrement nuisibles dans les pays en développement qui, avec peu de ressources, connaissent des niveaux de corruption plus élevés que les pays industrialisés. OCDE (2001a)
6. Même lorsqu'elle ne favorise pas directement la concurrence, la séparation structurelle peut améliorer la qualité de la réglementation. Par exemple, la division d'un monopole régional en plusieurs monopoles régionaux plus petits peut faciliter les comparaisons entre entreprises lors du processus de réglementation (également appelé concurrence en fonction des critères de référence ou « concurrence par comparaison »).
7. Cette étude de cas décrit approximativement ce qui s'est passé en Australie. De plus amples informations sur la restructuration du secteur de la production électrique sont disponibles dans OCDE (2003).
8. De même, les entreprises publiques doivent parfois faire face à des désavantages dont leurs concurrents sont exempts, comme le plafonnement des montants qu'elles peuvent emprunter, les règles régissant les conditions auxquelles elles peuvent embaucher de la main œuvre, ou, parfois, les contrats conclus par le passé au-dessus des prix du marché et qui doivent être honorés (également appelées « coûts échoués »).
9. Cette étude de cas s'inspire plus ou moins de la réforme introduite dans le secteur ferroviaire en Nouvelle-Zélande. De plus amples informations sur la concurrence dans le transport ferroviaire sont disponibles dans OCDE (1998).
10. Les prix plafond peuvent également dans certaines circonstances restreindre la concurrence. Cela peut être dû au fait qu'ils limitent la rentabilité et ainsi réduisent les incitations à l'entrée. Le plafonnement peut également agir comme un point de cristallisation des phénomènes de collusion des entreprises sur le marché.
11. Cette étude de cas s'inspire plus ou moins de l'expérience du Royaume-Uni. Pour de plus amples informations, se reporter à OCDE (2000a).
12. De nombreux pays ont établi des mécanismes de financement de services universels comme celui décrit ici. Cette question a été analysée dans OCDE (1995).
13. Cette étude de cas est tirée de OCDE (2001b)

14. Cette étude de cas est tirée d'OCDE (1998b).
15. La question de la promotion de la concurrence lors de la passation des marchés publics est analysée dans OCDE (1999) et OCDE (2000b).
16. Cette étude de cas s'appuie sur l'expérience du Royaume-Uni. De plus amples informations sont disponibles dans OCDE (2001b).
17. Permettre l'accès d'une société ferroviaire aux voies d'une autre société ferroviaire permet à la première d'offrir une gamme plus étendue de services de bout en bout sans que les passagers ou le fret qu'elle transporte n'aient à changer de trains. De même, permettre l'accès d'une entreprise postale au système de distribution d'une autre entreprise postale permet aux clients de la première d'envoyer leurs lettres vers un plus grand nombre de destinations. Remarquons que, dans ces deux exemples, l'accès mutuel ou réciproque sera probablement décidé sans même l'intervention des pouvoirs publics.
18. Pour de plus amples détails à ce sujet, se reporter à OCDE (2004).
19. Cette étude de cas correspond à un problème qui s'est posé en Australie. Pour de plus amples informations, se reporter à OCDE (2002) et OCDE (2004).
20. Cette étude de cas renvoie à un problème décrit en plus amples détails dans OCDE (2002).
21. Pour de plus amples détails, se reporter à OCDE (2001d).
22. Cette étude de cas s'appuie sur ce qui s'est passé en Australie et au États-Unis. De plus amples informations sur la concurrence dans le secteur de la production électrique sont disponibles dans OCDE (2003a).
23. Cette étude de cas s'appuie sur les expériences de la Chine et de la Russie en matière de réformes dans le transport ferroviaire. Voir les publications OCDE (2001c) et OCDE (2003b) et la prochaine table ronde sur la réforme structurelle dans le transport ferroviaire.
24. Pour de plus amples informations à ce sujet voir Joskow (1998), page 26.
25. Voir, par exemple, le rapport de l'OCDE dans OCDE (1999b)
26. Cette question est analysée plus en détail dans Heimler (1999).
27. Le Conseil de la concurrence roumain participe aux réunions mensuelles du « Groupe interministériel sur la concurrence » composé de représentants du Ministère de l'économie et du commerce, du Ministère de la justice, du Ministère des finances publiques, du Ministère des communications et des technologies de l'information, du Ministère de l'environnement et de l'administration des eaux, du Ministère de la santé et du Ministère de l'éducation et de la recherche.
28. Se reporter également aux documents, présentés au deuxième Forum mondial sur la concurrence, concernant le lien entre la politique de la concurrence et le développement économique.