



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

Service d'évaluation économique

**Marché intérieur et marchés nationaux de produits et services; politique de concurrence;
analyse de la compétitivité.**

DIRECTION GÉNÉRALE

MARCHÉ INTÉRIEUR

Fonctionnement et impact du marché intérieur. Coordination. Protection des données

Marché intérieur : suivi de l'intégration et de la réforme des marchés. Évaluation.

Bruxelles, le 7/12/2001

Annexe du rapport sur le fonctionnement des marchés des produits et des capitaux

**Performances des marchés des industries de réseaux
prestataires de services d'intérêt général : première évaluation
horizontale**

**Document de travail réalisé par les services de MM. Bolkestein et Solbes,
membres de la Commission**

Sommaire.

Résumé	3
Introduction	5
1. Performances des marchés des industries de réseaux.	7
1.1. Structure des marchés des industries de réseaux.	9
Source : Commission européenne, BCE, Weffa, OXERA pour les gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Publié en octobre 2000.....	17
1.2. Concurrence effective et choix pour le consommateur.	18
1.3. Intégration des marchés : entrée, échanges d'électricité et capacité d'interconnexion.	20
1.4. Évolution des prix observée dans les années 90.	26
1.5. Évolution de l'emploi dans les industries de réseaux.	34
2. Les obligations de service public.....	36
2.1. Exposé succinct des obligations de service public.....	38
2.1.1 Réglementation de l'accès géographique : les obligations de service universel semblent être remplies et les consommateurs ont une accessibilité élevée aux services publics dans la plupart des régions de la Communauté.....	42
2.1.2 Réglementation des prix : les services d'intérêt économique général deviennent plus abordables en général.	49
2.1.3. Obligations de service public sur la qualité du service : tableau ambigu et grand défi.....	56
2.2. Calcul des coûts et financement des obligations de service public.....	60
2.3. Dimension européenne des obligations de service universel et de service public.....	64
3. Résultats d'une étude qualitative réalisée dans les 15 États membres sur les attitudes des citoyens à l'égard des services d'intérêt économique général.....	66
3.1 Service de fourniture d'électricité.....	68
3.2 Service de fourniture de gaz	69
3.3 Téléphonie fixe.....	70
3.4 Téléphonie mobile	71
3.5 Courrier et expédition de colis	73
3.6 Transport aérien.....	74
3.7 Transport ferroviaire interurbain.....	74
3.8 Transports urbains	76
3.9 Services d'approvisionnement en eau	77
4. Conclusions	78

Résumé

Ce rapport a été écrit à la demande du Conseil Européen de Nice portant sur la mise en place d'évaluations horizontales des performances des industries fournissant des services d'intérêt général. Ce rapport complète celui sur les services d'intérêt général adopté par la Commission le 17 octobre COM (2001)598 pour le Conseil Européen de Laeken.

Ce rapport constitue une première évaluation des performances des secteurs fournissant des services d'intérêt général. Les prochaines évaluations seront basées sur une méthodologie qui sera définie l'an prochain par la Commission. L'objectif de ce rapport n'est pas d'évaluer l'impact de la libéralisation, bien que, lorsque c'est possible, il est fait référence aux conséquences de la première vague d'ouverture à la concurrence de ces secteurs.

Il y a eu une évolution progressive des structures de marché des services ouverts à la concurrence ces dernières années.

Dans les télécommunications, la part de marché des opérateurs historiques a diminué le plus dans les pays qui ont entrepris les premiers un processus de libéralisation et ce, plus particulièrement dans le secteur des appels internationaux et des communications de téléphonie mobile. Cependant, les opérateurs historiques, qui détenaient précédemment un monopole, conservent encore des parts de marché importantes. L'arrivée de nouveaux opérateurs dans ces marchés s'est traduit par une intensification de la concurrence, bien que ceci soit moins vrai pour le segment de marché des communications locales. L'indice des prix à la consommation pour le secteur des télécommunications a diminué de manière significative, d'environ 3% en moyenne annuelle entre 96 et 98 et de l'ordre de 7.5% entre 1999 et 2001. Les réductions de prix ont rendu les services de télécommunication accessibles au plus grand nombre. Le rééquilibrage tarifaire a augmenté la charge fixe supportée par les petits utilisateurs mais des tarifs préférentiels pour les citoyens à faibles revenus leur ont évité une perte de pouvoir d'achat. L'emploi a augmenté dans le secteur des télécommunications mais cette hausse est principalement due à la croissance du secteur qui a découlé de l'introduction des nouvelles technologies et de l'expansion du secteur de la téléphonie mobile .

La perception des consommateurs et les informations statistiques disponibles sur les prix ne sont pas complètement en phase avec les résultats positifs observés en matière d'évolution des prix. Dans le secteur de la téléphonie mobile, le degré de satisfaction des consommateurs est élevé. Les réductions de tarifs sont bien perçues, mais les consommateurs se plaignent de l'augmentation des charges fixes (tels les frais d'abonnements), de la complexité des nouvelles structures tarifaires et, dans certains pays, de l'existence de difficultés avec les services à la clientèle (ex : manque de transparence dans les contrats).

Dans le secteur de l'énergie, les opérateurs historiques ont toujours des parts de marché considérables. Dans le secteur de l'électricité les prix ont diminué et les services sont devenus plus accessibles pour les consommateurs à revenus faibles ou moyens. Toutefois, les ménages n'ont pas bénéficié de baisses de prix d'une ampleur comparable à celles des grands consommateurs industriels. De plus, il subsiste des différences de prix significatives entre pays, ce qui souligne la nécessité d'une intégration du marché de l'énergie. Dans le secteur du gaz, les prix ont été influencés par les prix à l'importation et par les conditions spécifiques des marchés domestiques. Encore une fois, le manque d'intégration est évident au vu des segmentations créées par les goulots d'étranglement dans les réseaux et de certaines formes inadaptées de dérégulation telles un accès au réseau qui ne respecte pas les règles de marché.

Le niveau élevé des parts de marché des opérateurs historiques et la faiblesse du nombre d'entrants dans ces marchés conduisent à penser que la régulation et l'application des règles de la concurrence vont jouer un rôle clé pour garantir un marché efficace et une concurrence loyale. De tous les services, l'électricité et le gaz sont ceux pour lesquels le niveau de satisfaction des consommateurs sont les plus élevés quant aux services procurés. Toutefois, ces mêmes consommateurs expriment un mécontentement relatif concernant les prix.

Dans les transports intérieurs (chemins de fer et routes), la qualité joue un rôle majeur, les consommateurs y attachant beaucoup d'importance. Les études qualitatives sur les comportements des consommateurs révèlent que les transports urbains connaissent le niveau de satisfaction le plus faible. La satisfaction des consommateurs est relativement faible dans le secteur des chemins de fer mais il faut être prudent car des différences considérables existent entre les pays. Dans certains Etats membres, la satisfaction des consommateurs est même élevée (Finlande, Danemark, Autriche, Espagne, Portugal). Dans le transport urbain, la comparaison des différents régimes de régulation suggère qu'une « concurrence contrôlée », c'est à dire un système d'appel d'offres ouvert où l'entreprise sélectionnée obtient un accès exclusif au réseau pour une période de temps donnée, est un meilleur système qu'une dérégulation complète ou que la fourniture de ce service par l'Etat. Dans les transports aériens, les consommateurs reconnaissent les réductions significatives des prix induites par la concurrence. Les effets du 11 septembre ne sont pas pris en compte dans cette étude. Finalement, si l'on prend les Etats-Unis comme référence, l'Europe offre des ratios de fourniture de service plus élevé en terme de population couverte et de densité géographique du réseau pour les services postaux

Il n'y a pas d'indications suffisantes pour mesurer précisément l'impact à long terme de la libéralisation sur les services d'intérêt général mais, à ce jour, rien ne permet d'affirmer que la libéralisation a un impact négatif sur les performances globales de ces secteurs. Le service universel est une réalité dans les télécommunications et les services postaux, mais il doit s'adapter en tenant compte de l'évolution de la technologie, de la demande et des besoins des consommateurs.. La qualité est le défi le plus important pour les services d'intérêt général. A cet égard, les indicateurs de qualité offrent une image beaucoup plus ambiguës des performances de ces services.

Introduction.

À Nice, le Conseil européen a approuvé une déclaration du Conseil "Marché intérieur" appelant de ses vœux une évaluation régulière de la manière dont *“sont assurées les missions d'intérêt économique général, notamment en termes de qualité de service, d'accessibilité, de sécurité et de prix, équitable et transparent. Cette évaluation pourrait s'exercer sur la base d'échanges de bonnes pratiques ou d'évaluation par les pairs, de contributions des États membres et de rapports de la Commission, au niveau approprié, par exemple dans le cadre du processus de Cardiff.”*

Le présent rapport est une première tentative de présentation d'une évaluation horizontale des performances des marchés des services d'intérêt économique général. Il représente l'apport de la Commission à un débat qui ne manquera pas d'être enrichi par l'intérêt particulier que les États membres accorderont à ces services cette année dans leurs rapports Cardiff respectifs et il vient compléter le rapport de la Commission au Conseil européen de Laeken sur les services d'intérêt général adopté par la Commission le 17 octobre 2001(COM(2001)598).

Il n'est pas dans le propos du présent document d'évaluer le processus de libéralisation et d'ouverture à la concurrence de différents secteurs qui a été entamé au niveau européen ou au niveau national. En effet, il est encore trop tôt pour mesurer ou évaluer le plein impact de la libéralisation, car l'expérience du fonctionnement de ces marchés dans des conditions plus concurrentielles est, pour l'heure, insuffisante. Malgré tout, la première vague des effets enregistrés après l'ouverture des marchés à la concurrence est évoquée chaque fois que l'occasion s'en présente.

Les industries de réseaux sont des industries caractérisées par la fourniture de produits ou services au consommateur final par l'intermédiaire d'un réseau mettant en relation, en amont, l'offre, et en aval les consommateurs. L'évaluation économique des industries de réseaux prestataires de services d'intérêt économique général doit tenir compte de la double nature de ces industries. D'une part, il s'agit de secteurs importants sur le plan économique. Ils représentent actuellement quelques 6% du PIB et de l'emploi de l'UE. De plus les prix de leurs services ont une incidence directe et indirecte sur les prix de l'ensemble de l'économie et sur la compétitivité. D'autre part, les services d'intérêt général fournis par ces industries ont une incidence directe sur le bien-être des citoyens. Assurer à ces derniers l'accès à des services d'intérêt général de grande qualité à des prix abordables est un objectif d'action publique qui doit être pris en compte dans l'appréciation des performances de leurs marchés. Le traité reconnaît les objectifs de service public de l'Union que les États membres ont établis pour des raisons de cohésion économique, sociale et territoriale. De même, l'article 153 souligne l'importance de la protection des consommateurs.

La première partie de ce rapport analyse les performances des marchés d'une sélection d'industries de réseaux, en s'attachant plus particulièrement à l'évolution de la structure des marchés, à l'efficacité de la concurrence, aux prix et à l'emploi. La deuxième partie examine les obligations de service universel et de service public et évalue les pratiques actuelles dans les secteurs libéralisés et les secteurs non libéralisés. Quant à la troisième partie, elle étudie l'opinion des consommateurs sur la prestation des services et l'impact de la libéralisation. Viennent enfin les conclusions.

1. Performances des marchés des industries de réseaux.

Cette partie analyse l'évolution récente des performances des marchés des industries de réseaux sur une période récente. Il ne s'agit pas de mesurer l'impact de la libéralisation en soi, mais d'évaluer les performances des industries de réseaux dans un contexte de libéralisation. L'ouverture à la concurrence de ces industries devrait présenter un certain nombre d'avantages. En effet, la dynamisation de la concurrence va accroître le nombre de concurrents sur le marché et, par voie de conséquence, élargir le choix des consommateurs, mais elle va également contraindre les entreprises à rationaliser leur production et à offrir un meilleur service aux usagers. Enfin, la concurrence devrait aboutir en Europe à une convergence des prix vers le bas. Ces avantages multiples devraient augmenter le bien-être des usagers, à condition que soient prises les mesures qui s'imposent pour sauvegarder les droits des consommateurs. Il existe cependant un risque de voir la concurrence entraîner les prix vers le bas au détriment de la qualité du service et de l'emploi. Cette partie aborde ces différentes questions dans le contexte du processus de libéralisation. Elle commence par décrire l'évolution des structures des marchés, l'efficacité de la concurrence et le degré d'ouverture à la concurrence internationale, puis elle analyse la façon dont les prix et l'emploi évoluent dans ces secteurs.

D'une manière générale, l'analyse des performances des marchés des industries de réseaux est complexe. En premier lieu, la contribution relative des différents segments de ces industries aux performances globales des secteurs est difficile à apprécier, car certains segments ont été libéralisés, alors que d'autres conservent des structures monopolistiques. Ainsi, les structures des marchés de la production et de la fourniture d'énergie ont une incidence sur les niveaux des prix, mais les effets positifs de la libéralisation de la production risquent d'être masqués par les monopoles qui subsistent dans le transport et la distribution. En second lieu, certains éléments sont difficiles à chiffrer parce que les données – si tant est qu'il y en ait – sont d'ordre qualitatif (satisfaction du consommateur...). En troisième lieu, il n'est pas toujours facile de démêler les répercussions de la libéralisation sur les prix et l'emploi des répercussions de l'évolution technologique. En quatrième lieu enfin, la libéralisation ne fait que commencer dans certains secteurs, de sorte que ses effets ne se font pas encore sentir. C'est pourquoi cette analyse porte sur les marchés qui ont connu une libéralisation précoce et où les données sont plus accessibles, c'est-à-dire les télécommunications, l'électricité et le gaz.

Encadré 1

Étapes législatives récentes vers la libéralisation des industries de réseaux

Des mesures importantes ont été prises ou proposées au niveau communautaire pour accroître la concurrence dans les industries de réseaux au profit des consommateurs européens. La date du 1^{er} janvier 1998, qui a vu la libéralisation totale du secteur des télécommunications dans la plupart États membres, a marqué l'apogée de plus de dix années de libéralisation et d'harmonisation, notamment avec la directive sur les services (90/388/CE) amendée plusieurs fois). La directive (90/387/CE) sur les services de télécommunication par la mise en œuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunication, la directive (92/44/CE) sur les lignes louées, la directive relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, la directive (97/13/CE) relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les

licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, la directive (97/33/CE) relative à l'interconnexion dans le secteur des télécommunications en vue d'assurer un service universel et l'interopérabilité par l'application des principes de fourniture d'un réseau ouvert (ONP), la directive (98/10/CE) concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel. En juillet 2000, la Commission a émis six propositions législatives, appelées le "paquet télécom", destinées à améliorer la concurrence loyale, la transparence et la protection des consommateurs. Parmi ces mesures, le règlement 2887/2000 sur le dégroupage de l'accès à la boucle locale a été adopté en décembre 2000.

Dans le domaine de l'électricité, une directive communautaire (96/92/CEE) fixe les règles de base pour l'ouverture des marchés à la concurrence, l'un des grands objectifs consistant à les rationaliser pour favoriser la baisse des prix. Cette directive repose sur deux principes importants : la liberté de choix pour les consommateurs éligibles et le libre accès des tiers au réseau de transport. L'ouverture des marchés se fait en trois étapes. Le 19 février 1999, les gros consommateurs ont eu le droit de choisir leur fournisseur. En février 2000, la deuxième étape a consisté à faire passer de 26% à 28% la part de la demande d'électricité nationale libéralisée. La troisième étape, prévue pour février 2003, élèvera cette part à 33%. Malgré cela, de nombreux pays (Autriche, Allemagne, Finlande, Suède et Royaume-Uni) ont décidé d'aller plus loin et de libéraliser totalement le volet de la demande de ces marchés. Ils seront suivis du Danemark (2003), de l'Espagne (2003), des Pays-Bas (2003), de l'Irlande (2005) et de la Belgique (2007). Le Luxembourg et l'Italie envisagent également cette éventualité. À l'heure actuelle, environ 65% de la demande d'électricité dans l'UE est ouverte à la concurrence.

Dans le secteur du gaz, une directive communautaire adoptée en 1998 (98/30/CEE) exigeait une ouverture du marché de 20% à titre de minimum absolu à partir d'août 2000, cette proportion devant passer à 33% en 2008. Aujourd'hui, la plupart des pays sont allés plus loin et environ 80% de la demande de gaz dans l'UE est ouverte à la concurrence. Seuls le Royaume-Uni et l'Allemagne ont officiellement procédé à la libéralisation totale de la demande de gaz, bien qu'il y ait quelques retards dans la transposition complète de la directive en Allemagne. Ces pays seront suivis de l'Autriche (2002), de l'Espagne (2003), de l'Italie (2003), des Pays-Bas (2004), de l'Irlande (2005), de la Belgique (2006) et de la Suède (2008). Au Luxembourg, la part devrait être de plus de 99% en 2010 au plus tard.

En mars 2001, la Commission a proposé un ensemble de mesures en vue de l'ouverture totale des marchés du gaz et de l'électricité à tous les consommateurs de toute l'Union européenne d'ici à 2005 et de la création d'un cadre permettant le développement de marchés d'électricité transfrontaliers rentables appuyés sur une capacité d'infrastructure suffisante.

L'action communautaire se poursuit également dans le domaine des services postaux et des transports, encore qu'à un rythme moins soutenu. Le récent "Livre blanc de la Commission sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix" avance une soixantaine de propositions visant à promouvoir le rendement, la qualité et la sécurité des transports. La communication précédente affirmait que le suivi de l'application des règles pour la création d'un marché unique restait une priorité importante et, en juillet 2000, la Commission a présenté des propositions visant à étendre le concept de concurrence contrôlée aux marchés des transports de voyageurs par la route, le rail et les voies navigables. En février 2001 le Conseil a adopté le paquet de directives sur les infrastructures (2001/12, 2001/13, 2001/14). La première directive appelle à l'ouverture de l'accès à l'intégralité du réseaux ferroviaire européen d'ici 2008, tandis que le réseau de transport de fret ferroviaire transeuropéen (TERFN), représentant 70% du fret ferroviaire devra s'ouvrir d'ici 2003. La seconde directive

permet un accès à l'intégralité de l'Union européenne pour les compagnies ferroviaire licenciées et la dernière directive définit les conditions d'entrée, *allocation de capacité* et de chargement. Par la suite, la Commission a annoncé que le deuxième "paquet chemins de fer", prévu pour la fin de cette année, comporterait des propositions pour la libéralisation des marchés des transports nationaux de marchandises et de cabotage et des marchés des transports internationaux de voyageurs. Dans les services postaux, la directive 97/67/CE a constitué le premier pas vers la libéralisation de ce secteur et, en date du 30 mai 2000, la Commission a adopté une proposition de directive modifiant la directive existante afin d'accélérer l'ouverture à la concurrence du marché européen des services postaux.

1.1. Structure des marchés des industries de réseaux.

Il est difficile de décrire la structure des marchés des industries de réseaux, essentiellement en raison du manque de données (encore que certains indicateurs structurels en cours d'élaboration à la Commission européenne pourraient commencer à remédier à cette situation). Ensuite, les structures traditionnelles, les cadres réglementaires et les caractéristiques de propriété changent tous en même temps. Autrefois, les monopoles verticalement intégrés fonctionnaient à l'échelle nationale et la plupart d'entre eux étaient propriété de l'État, alors qu'aujourd'hui, l'objectif consiste à créer un marché unique européen avec des prix qui envoient les bons signaux économiques.

En raison de leurs spécificités, les industries de réseaux ne fonctionnent pas comme des marchés traditionnels. D'abord, elles sont souvent soumises à des externalités de réseau, c'est-à-dire que la valeur du service est fonction du nombre des services associés proposés et/ou du nombre des utilisateurs du service. Dans les télécommunications, par exemple, la valeur de la possession d'une ligne téléphonique augmente avec le nombre de personnes connectées (demandes interdépendantes) et avec le nombre des services associés proposés, comme la connexion à Internet, le service de réveil, la météo, etc. Ces externalités supposent l'existence de cercles vertueux et de cercles vicieux de consommation sur ces marchés. Les services dont les utilisateurs sont en nombre croissant deviennent de plus en plus attractifs, alors que les services dont les utilisateurs sont en nombre décroissant deviennent, en toute logique, de moins en moins attractifs.

Ensuite, les industries de réseaux sont souvent caractérisées par la présence d'une facilité essentielle. Une facilité essentielle est un facteur contrôlé par une firme dominante et il est indispensable aux concurrents d'y avoir accès pour participer au marché en aval sur lequel il n'y a pas de concurrence ou bien une concurrence insuffisante. Pour l'installation essentielle, il n'existe pas de raison économique valable d'en refuser l'accès aux concurrents. L'accès à de telles facilités essentielles est indispensable aux concurrents lorsqu'il n'y a pas de substitut actuel ou potentiel pour cette facilité, expliqué par l'absence d'autres méthodes alternatives pour servir le marché en aval et, par l'existence de barrières techniques légales et économiques rendant cela impossible ou très difficile pour la partie requérante de le faire seul ou en coopération avec d'autres. Citons, à titre d'exemple possible, la boucle locale dans les télécommunications ou le réseau de transport dans le secteur de l'électricité. Étant donné que l'entreprise dominante contrôle cette partie non reproductible du réseau, elle peut aisément en refuser l'accès afin d'étendre son pouvoir de marché à des marchés complémentaires. Les autorités chargées de la réglementation et de la concurrence devraient redoubler de vigilance lorsqu'elles considèrent ces marchés, car leurs caractéristiques

rendent difficile la réalisation d'une concurrence parfaite. En fait, il faut s'attendre à une concentration plus forte que sur les marchés traditionnels.

On observe dans ces industries deux évolutions parallèles : la scission de ce qui était autrefois considéré comme un seul et même marché en plusieurs marchés différents (par exemple, production et distribution) et le renforcement de la concurrence sur certains de ces marchés (les marchés non protégés). Il est important de noter que les niveaux théoriques d'ouvertures des marchés ne reflètent pas parfaitement le niveau effectif de concurrence. En effet, ce dernier dépend beaucoup de la qualité de la réglementation, spécialement pour le dégroupage et le contrôle effectif des tarifs ainsi que des conditions d'accès au réseau, car une réglementation mal appropriée peut dissuader ou empêcher l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché.

Comme le montre le tableau 1, le **secteur des télécommunications** en 1998 (année de la libéralisation totale obligatoire dans la plupart des pays européens) restait principalement composé de monopoles nationaux. Si, depuis lors, la situation s'est améliorée sur le plan du nombre des opérateurs, on note toutefois qu'il subsiste des retards dans le dégroupage total des boucles locales¹, la mise en œuvre de la présélection de l'opérateur et la portabilité du numéro. De surcroît, même dans les segments libéralisés, les parts de marché des opérateurs historiques restent très élevées.

En revanche, le secteur des télécommunications mobiles présente une évolution plus significative, très probablement à cause des changements technologiques rapides et parce que c'est un secteur assez nouveau. Comme le montre le graphique 1, le marché évolue d'une situation de monopole à une situation d'oligopole. Il faut noter que, dans ce cas, le nombre des acteurs est limité par le spectre et les opérateurs doivent soumissionner pour un nombre limité de licences. C'est ce qui explique le nombre assez limité de concurrents. Deux résultats importants sont à noter. D'une part, le nombre des opérateurs est de trois ou quatre dans chaque pays, à l'exception des Pays-Bas où cinq fournisseurs sont en concurrence et du Luxembourg où deux opérateurs seulement proposent des services. D'autre part, il semble que les externalités de réseau jouent un grand rôle car, à l'exception de la Grèce, toutes les grandes entreprises ont fourni des services dès 1992. Qui plus est, dans tous les pays sauf deux (Grèce et Allemagne), la principale entreprise actuelle est soit l'ancien détenteur du monopole soit le leader de 1992 si la concurrence existait déjà à l'époque.

Dans le secteur de **l'électricité**, l'ouverture progressive des marchés a également donné des résultats intéressants. Le tableau 2 montre que la part de marché des producteurs historiques et des 3 plus gros distributeurs, sont plus faibles dans les pays qui sont les plus avancés sur la voie de la libéralisation, mais les données concernant ces parts de marché peuvent être trompeuses. Cependant les parts de marché dans la distribution doivent être prises avec précaution. Même si la part de marché des détaillants spécialisés est peu importante au niveau national, dans certains pays la distribution est toujours entre les mains des monopoles locaux qui détiennent 100% du marché de la ou des régions où ils sont

¹ La mise en place du règlement (2887/2000 CE) du PE et du Conseil sur le dégroupage de l'accès à la boucle locale est devenu obligatoire depuis le mois de janvier 2001.

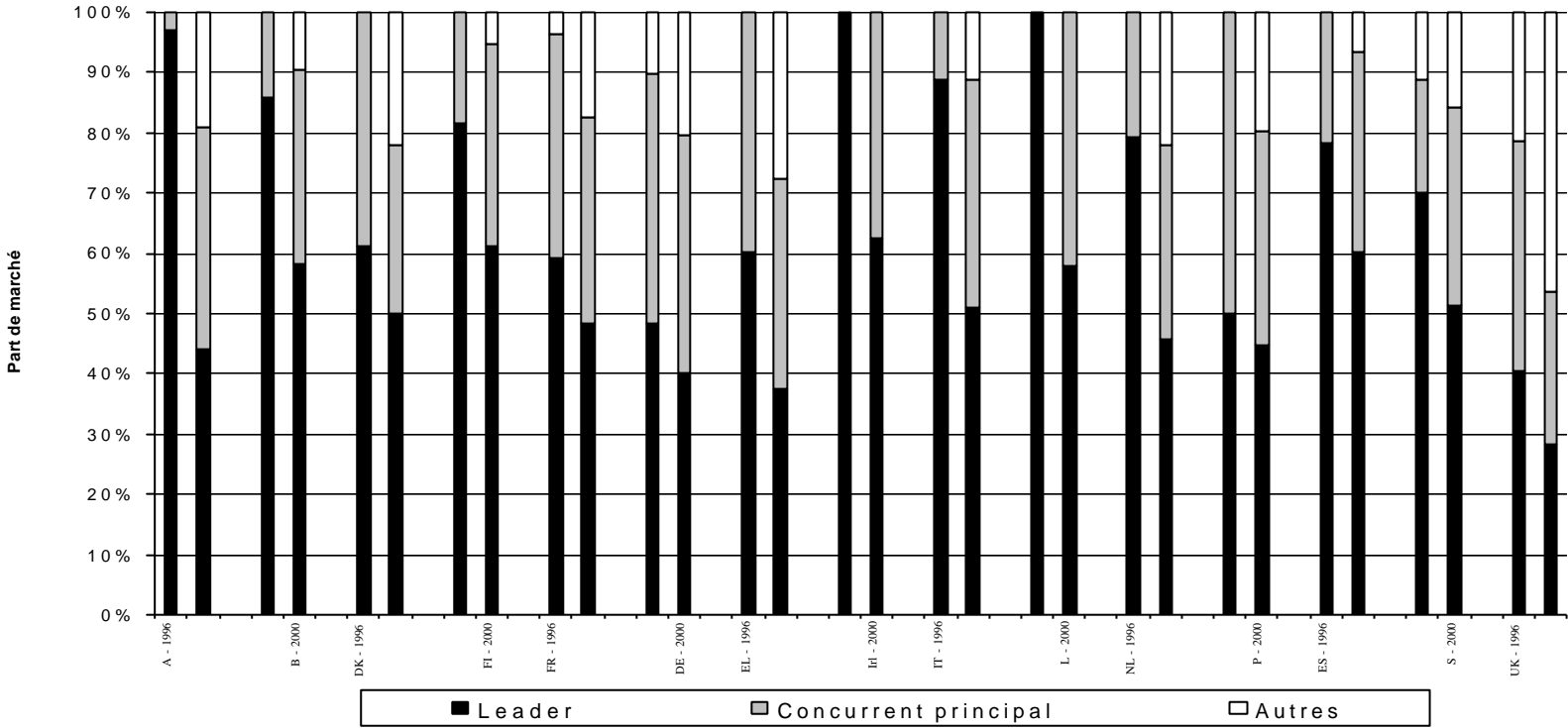
présents. Le scénario concernant la libéralisation est identique pour **le gaz**, même si le manque de données ne permet pas de tirer des conclusions définitives (voir tableau 3).

Tableau 1 : Structure du marché des télécommunications (1998)

	Année de la libéralisation		Propriété (1998)		Structure du marché (1998)						Part de marché de l'opérateur historique (1999)			
	Inter-urbain	Inter-national	Opérateur public	Participation de l'État	Opérateurs appels interurbains	Part du leader	Part du 2 ^{ème}	Opérateurs appels internationaux	Part du leader	Part du 2 ^{ème}	Local	Longue distance	International	
B	1998	1998	Belgacom	51%	7	100%	0%	7	100%	0%	99,0%	95,0%	89,0%	B
DK	1996	1996	Tele Denmark	0%	8	95%		8	75%		n.d	n.d	n.d	DK
D	1998	1998	Deutsche Telekom	61%	21	100%	0%	21	100%	0%	n.d	n.d	n.d	D
EL	2001	2001	OTE	65%	1	100%	0%	1	100%	0%	n.d	n.d	n.d	EL
E	1998	1998	Telefonica	0%	3	97%	3%	3	97%	3%	99,0%	91,0%	89,0%	E
F	1998	1998	France Telecom	71,2%	13	100%	0%	14			98,4%	88,5%	82,3%	F
IRL	1998	1998	Telecom Eireann	80%	1	100%	0%	1	100%	0%		n.d	n.d	IRL
I	1998	1998	Telecom Italia	5%	4	100%	0%	4	100%	0%	99,8%	93,0%	68,0%	I
L	1998	1998	PT Administration	100%	1	100%	0%	1	100%	0%	100,0%	100,0%	89,0%	L
NL	1997	1997	KPN Telecom	43,8%	3	80%		3	80%		99,0%	95,0%	80,0%	NL
A	1998	1998	PT Autriche	100%	11	100%	0%	13	100%	0%	85,0%	85,0%	85,0%	A
P	2000	2000	Telecom Portugal	25%	1	100%	0%	1	100%	0%	100,0%	100,0%	100,0%	P
FIN	1993	1993	Sonera	78,8%	20	55%	40%	14			100,0%	96,0%	96,0%	FIN
S	1994	1992	Telia	100%	15	83%		15	68%		93,0%	76,0%	62,0%	S
UK	1985	1986	British Telecom	0%	>20	76%	10%	346	46%	27%	73,4%	65,0%	49,4%	UK

Tableau 1: Structure des marchés des télécommunications (1998). Source : OCDE et Commission européenne.

Graphique 1 : Part du marché total de la téléphonie mobile



Source : BIPE et calculs des auteurs.

Dans le **secteur postal**, la concentration du marché reste globalement forte, notamment sur le marché du courrier où la directive actuelle ne prévoit qu'une ouverture minimale à la concurrence. Les opérateurs historiques conservent des parts de marché dominantes, même dans les États membres où la libéralisation est plus avancée que ne l'exige la directive. La concentration du marché s'est même étendue à des marchés annexes traditionnellement concurrentiels, comme les colis et les services express, car les opérateurs historiques se sont lancés dans de multiples fusions et acquisitions pour renforcer leur part de marché. Cette situation a créé des tensions, car ces acteurs du marché jouissent toujours de vastes monopoles dans leur métier de base traditionnel qu'est le courrier.

D'une manière générale, la structure des marchés des industries de réseaux évolue du monopole vers l'oligopole, ce dernier étant dominé par l'opérateur historique. Mais deux questions se posent : d'une part, cette situation est-elle le résultat définitif ou s'agit-il d'une période de transition ? D'autre part, malgré la part de marché toujours forte de certaines entreprises, la concurrence s'accroît-elle ? S'il est difficile de répondre à la première question, on peut cependant dire que la part de marché de l'opérateur historique est toujours plus faible dans les pays où la libéralisation a été précoce. La réponse à la seconde question se trouve dans la partie suivante.

Tableau 2 : Structure du marché de l'électricité.

Électricité	Ouverture du marché (2001) ²	Libéralisation totale	Part de marché du plus gros producteur (année 1999)	Part de la distribution détenue par l'opérateur historique (année*)	Dissociation du transport	Accès au réseau
Autriche	100%	Réalisée -2001	51,7%	42%	Légale	Réglementé
Belgique ^{3,4}	35%	2007	88,9%	100% (1entreprise)	Légale	Réglementé
Danemark	90%	2003	26%	32%	Légale	Réglementé
Finlande	100%	Réalisée - 1997	26%	n.d	Propriété	Réglementé
France	30%		95%	96% (1entreprise)	Gestion	Réglementé
Allemagne	100%	Réalisée - 1999	28,1%	62% (2 entreprises) ⁵	Gestion	Réglementé
Grèce	30%		98%	100% (1 entreprise)	Gestion	Réglementé
Irlande ⁶	30%	2005	96,6%	97% (1 entreprise)	Légale	Réglementé
Italie ⁷	45%	2004	71%	93% (1entreprise)	Légale	Réglementé
Luxembourg	40%	dérogation	13,5%	n.d	n.d.	n.d.
Pays-Bas	33%	2004	32,6%	80%	Légale	Réglementé
Portugal	30%		58%	90% (1 entreprise)	Légale	Réglementé
Espagne	54%	2003	44,7%	94%	Légale	Réglementé
Suède	100%	Réalisée - 1998	53%	52%	Propriété	Réglementé
R.-Uni ⁸	100%	Réalisée - 1998	15%	37%	Propriété	Réglementé

Source : Commission européenne, BCE, OXERA pour les gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Publié en octobre 2000.

² L'ouverture du marché est le pourcentage théorique de la demande ouverte à concurrence.

³ Procédure d'infraction en cours.

⁴ Les communes ont le monopole légal de la distribution.

⁵ Il est tenu compte des participations croisées.

⁶ Aujourd'hui, plus de 3 fournisseurs.

⁷ En Italie, les petits consommateurs peuvent grouper leur demande pour franchir les seuils.

⁸ En Irlande du Nord, le marché de l'électricité n'est ouvert qu'à 35%. En Irlande du Nord et en Écosse, il y a dissociation de la gestion.

Tableau 3 : Structure du marché du gaz

GAZ	Ouverture du marché (fin 2001) ⁹	Libéralisation totale	Proportion de gaz transporté par ATN (estimation mars 2001)	Dissociation du transport	Accès au réseau
Autriche	49%	2002	<5%	Comptabilité	Négocié
Belgique	59%	2006	<2%	Comptabilité	Réglementé
Danemark	30%		0%	Légale	Réglementé
Finlande ¹⁰	Dérogation		n.d.	Comptabilité	Réglementé
France ¹¹	20%		1%	Comptabilité	Réglementé
Allemagne ⁵	100%	Réalisée - 2000	2%	Comptabilité	Négocié
Grèce	Dérogation		n.d.		
Irlande	75%	2005	n.d.	Gestion	Réglementé
Italie ¹²	96%	2003	16%	Légale	Réglementé
Luxembourg	51%	Au plus tard 2010	0%	Comptabilité	Réglementé
Pays-Bas ¹³	45%	2004	17%	Comptabilité	Hybride
Portugal	Dérogation		n.d.		
Espagne	72%	2003	7%	Légale	Réglementé
Suède	47%	2008	0%	Comptabilité	Réglementé
Royaume-Uni	100%	Réalisée – 1998	100% ¹⁴	Propriété	Réglementé

⁹ L'ouverture du marché correspond au pourcentage théorique de la demande ouverte à la concurrence.

¹⁰ Bien qu'il y ait en Finlande un monopole d'importation du gaz, il y a un marché secondaire.

¹¹ Procédure d'infraction en cours en France et en Allemagne. Les marchés sont ouverts à titre facultatif, malgré l'absence de cadre juridique.

¹² En Italie, les petits consommateurs peuvent grouper leur demande pour franchir les seuils.

¹³ Réglementé pour les réseaux de distribution; les autorités réglementaires publient des "orientations" pour l'accès négocié au transport.

¹⁴ Seule la Grande Bretagne a une totale dissociation de propriété, de ce fait tout le gaz est transporté par TPA

Source : Commission européenne, BCE, Weffa, OXERA pour les gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas. Publié en octobre 2000.

1.2. Concurrence effective et choix pour le consommateur.

Dans les secteurs libéralisés, le rôle des autorités réglementaires est important pour garantir que les consommateurs ont vraiment le choix du fournisseur, que la concurrence entre les fournisseurs est effective et que les services universels sont assurés. Le passage d'un monopole à des marchés plus concurrentiels devrait en principe accroître l'offre et faire baisser les prix. En revanche, le passage à une situation d'oligopole avec une poignée d'acteurs dominants, comme c'est le cas, ne garantit pas obligatoirement que tous les avantages de la libéralisation seront répercutés sur le consommateur. Lorsque les acteurs sont peu nombreux, les entreprises peuvent être tentées par les accords tacites. En outre, certaines parties du réseau peuvent être considérées comme des monopoles naturels, une situation qui risque de compliquer la progression vers plus de concurrence, car elle exige une intervention réglementaire. C'est pourquoi les autorités de la concurrence et les autorités réglementaires doivent veiller à ce que la règle du jeu soit respectée à tous les niveaux du réseau.

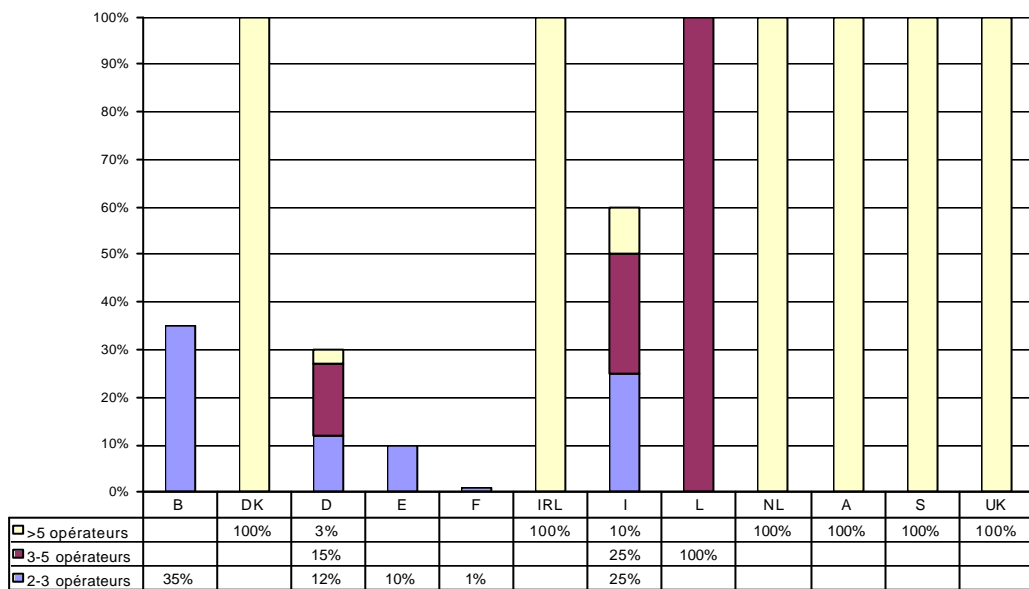
En outre, la concurrence effective dans les industries de réseaux dépend de l'accès au segment non libéralisé du secteur. Bien des raisons peuvent rendre cet accès difficile. Ainsi, les conditions financières de l'accès peuvent être établies de telle sorte qu'elles soient économiquement inacceptables pour les nouveaux arrivants. Sur ce point, les autorités réglementaires doivent veiller à ce que les pratiques ne soient pas discriminatoires. De même, les conditions techniques peuvent interdire l'accès à certains consommateurs. Dans les services de télécommunications, l'accès à la boucle locale et la présélection de l'opérateur ont été retardés dans certains pays en raison du manque de lignes téléphoniques numériques, lesquelles sont indispensables pour fournir l'accès. Par ailleurs, la limitation de la concurrence à l'un des niveaux de la chaîne de l'offre peut avoir une incidence sur la concurrence à d'autres niveaux.

Enfin, pour que la concurrence soit effective, il faut aussi que les agents économiques soient capables de réellement faire jouer la concurrence. S'il est vrai que les consommateurs peuvent s'attendre à bénéficier de prix plus bas et d'un choix plus vaste, il est tout aussi vrai qu'ils se trouvent en même temps face à un marché plus complexe en termes de rapport entre le prix, la qualité, la fiabilité et les services connexes. Ils ont donc besoin de comprendre ce marché nouveau et complexe, et comme ce processus d'apprentissage risque de prendre du temps, il faut y sensibiliser le public. On sait que les consommateurs sont fidèles (il leur faut une forte remise pour changer de fournisseur). Une étude montre¹⁵ que, malgré de fortes remises de l'ordre de 15 à 25%, seulement 20 à 25% de tous les consommateurs du marché britannique du gaz domestique avaient changé de fournisseur un an après l'ouverture de ce marché à la concurrence. Le problème réside en partie dans la stratégie d'offre groupée qu'appliquent les opérateurs historiques, par exemple en liant la prestation de certains services connexes à la fourniture du produit principal, ce qui semble accroître l'insatisfaction des consommateurs. Les changements de fournisseurs nécessitent d'être réglementés afin d'éviter des formalités administratives trop lourdes pour les consommateurs.

¹⁵ Leslie, Keith; Kausman, David et Gustav Bard (1999), "European Power: Managing Through Deregulation", *The McKinsey Quarterly*, n° 1, p. 38 à 51.

Dans différents secteurs, l'augmentation du nombre des opérateurs constitue un premier élément d'appréciation de la réalité de la concurrence. Dans le secteur des **services de télécommunications**, il semble que le nombre des acteurs dans la téléphonie fixe semble suffisant pour assurer la concurrence dans les segments des communications interurbaines et internationales pour tous les États membres, sauf l'Espagne et le Luxembourg. Dans le segment des appels locaux, le marché est encore dominé par les opérateurs historiques dans la plupart des États membres à l'exception notable de la Grande Bretagne et de l'Allemagne où la part de marché des opérateurs historiques est tombée à 70%. Dans le secteur de la téléphonie mobile, les structures des marchés sont généralement oligopolistiques.

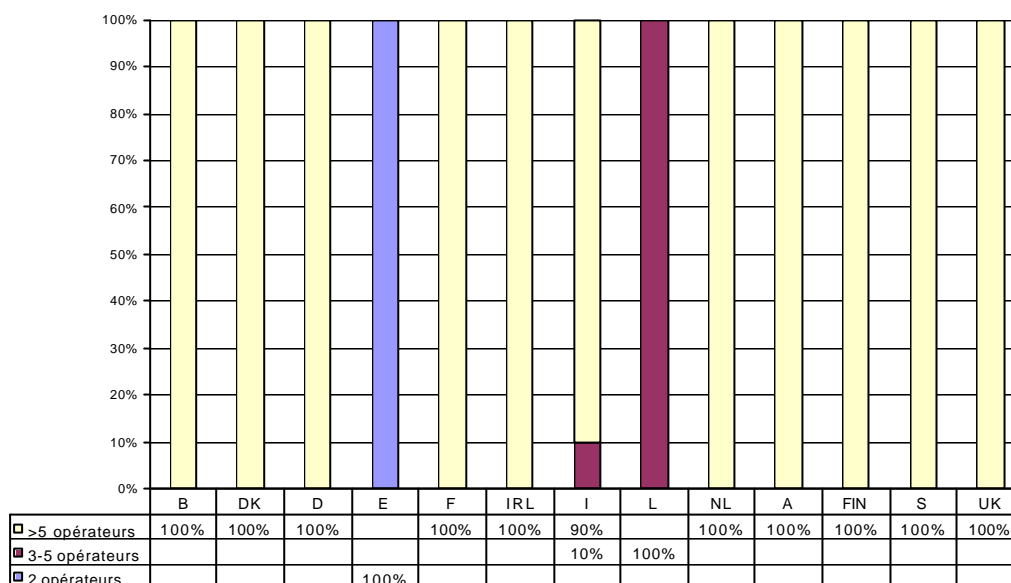
Graphique 2 : Concurrence effective dans les communications locales
Pourcentage de la population ayant le choix des opérateurs pour les communications locales (2000)



Source : Commission européenne.

Les chiffres de la Suède et du Royaume-Uni concernent le marché global des communications (locales, interurbaines et internationales). Le Portugal et la Grèce bénéficient d'une dérogation

Graphique 3: Concurrence effective dans les communications interurbaines et internationales
Pourcentage de la population ayant le choix des opérateurs pour les communications interurbaines et internationales (2000)



Source: Commission européenne.

Les chiffres de la Suède et du Royaume-Uni concernent le marché global des communications (locales, interurbaines et internationales). Le Portugal et la Grèce bénéficient d'une dérogation.

En ce qui concerne le secteur de l'**énergie**, les tableaux 2 et 3 donnent le degré théorique (c'est-à-dire légal) d'ouverture du marché puisque, comme on l'a vu plus haut, il n'existe pas de renseignements sur le nombre réel de fournisseurs. Dans la plupart des pays, toutefois, l'approvisionnement des petits consommateurs reste entre les mains de monopoles. Cela s'applique également au **secteur postal**.

L'ouverture des marchés a fait naître des inquiétudes sur la qualité des services proposés. On ne peut exclure qu'une concurrence accrue oblige les prestataires à compenser les baisses de prix par une baisse de la qualité des services, mais on ne possède guère d'éléments sur ce point. Tout de même, les indicateurs actuels concernant les télécommunications, les services postaux et les transports ne montrent pas ce genre de recul sur la qualité. La deuxième partie du présent rapport aborde certains de ces indicateurs de manière plus approfondie.

1.3. Intégration des marchés : entrée, échanges d'électricité et capacité d'interconnexion.

Un point important pour assurer la concurrence consiste à ouvrir les marchés nationaux à la concurrence internationale, ce qui suppose qu'il faut autoriser, sur le plan juridique et technique, les concurrents étrangers à pénétrer sur le marché national. Pour les autorités réglementaires, il s'agit là d'une tâche épineuse et importante.

Dans le **secteur des télécommunications**, cet accès peut être limité par le nombre des licences proposées par l'autorité réglementaire, par le nombre des accords d'interconnexion conclus entre les opérateurs, par le nombre de lignes disponibles et éventuellement par la technologie. Le tableau 4 donne le nombre des accords d'interconnexion en place pour les terminaisons d'appel sur les réseaux de téléphonie fixe et mobile. Ce nombre indique les nombres potentiels de concurrents directs sur ces segments. Si les chiffres ne distinguent pas entre les opérateurs nationaux et étrangers, les accords relativement nombreux dans les interconnexions fixe à fixe sont cependant rassurants, car ils montrent que les entreprises étrangères ont bel et bien accès aux réseaux nationaux. Pour les interconnexions dans les communications mobiles, les accords sont moins nombreux, mais cela s'explique très certainement par le fait que les opérateurs y sont, eux aussi, moins nombreux.

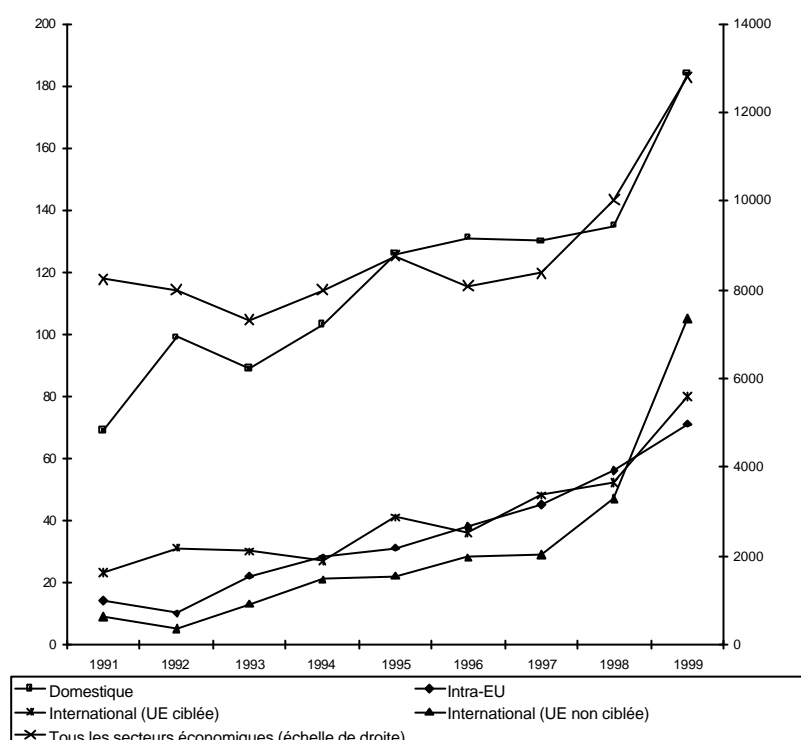
Tableau 4 : L'interconnexion dans les télécommunications (2000).Nombre d'accords d'interconnexion en place pour les terminaisons d'appel sur les réseaux de téléphonie fixe et mobile.

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK
Fixe à mobile	3	10	4	3	24	13	2	10	5	63	54	10	184	11	5
Fixe à fixe	19	129	117	0	35	200	13	51	5		124	12		22	239
Mobile à mobile	3	1	n.d.	3	3	0	1	6	1		7	1	3	2	6

Source : Commission européenne

Un autre indicateur de l'ouverture des marchés à la concurrence internationale est le nombre de fusions et acquisitions transfrontalières dans le secteur. En fait, la plupart de ces opérations ont été purement nationales et résultent de restructurations opérées par des entreprises nationales. On ne constate pas de différence notable entre la progression des fusions et acquisitions nationales dans ce secteur et leur progression dans l'ensemble de l'économie. Même si les fusions et acquisitions intracommunautaires et internationales dont la cible est une entreprise européenne ont gagné du terrain ces derniers temps, l'évolution frappante est tout de même la progression rapide des fusions et acquisitions internationales où c'est une entreprise européenne qui fait une offre.

Graphique 4 : Fusions et acquisitions dans les télécommunications.



Source : Commission européenne

Tableau 5: Degré d'ouverture des marchés de l'électricité dans l'Union européenne.

GWh 2000	Production nette moins énergie absorbée par le pompage (arrondi)	Importations	Exportations	Demande intérieure	Solde au pro rata de la demande intérieure %	Degré d'ouverture %
Luxembourg	100	6446	737	5823	-98,0	61,7
Autriche	59800	13808	15110	56890	2,3	25,4
Danemark	34300	8318	7678	34873	-1,8	22,9
Pays-Bas	85800	22927	4031	104891	-18,0	12,9
Portugal	42000	4704	3779	35444	-2,6	12,0
Belgique	78400	11644	7319	82859	-5,2	11,4
Suède	140500	18308	13632	146526	-3,2	10,9
France	510400	3059	71902	410310*	16,8	9,1
Allemagne	515300	44276	42428	504761*	-0,4	8,6
Finlande	67200	12206	326	79071	-15,0	7,9
Italie	253300	44831	484	297653	-14,9	7,6
Espagne	197500	12266	7833	201803	-2,2	5,0
Grèce	49200	1730	1741	48870	0,0	3,6
R.-Uni	353400	14307	135	367656	-3,9	2,0
Irlande	22300	169	71	21634	-0,5	0,6
U E	2409500	218999	177206	2280969*	-1,8	8,7

Source : FPE (2001), Eurostat, UCTE et calculs des auteurs. * concerne les données de 1999. Le degré d'ouverture est calculé comme le rapport entre la somme des importations et des exportations et la demande intérieure multipliée par deux

Dans le secteur de l'énergie, la situation est tout à fait semblable. Le tableau 5 illustre le degré d'ouverture de l'**électricité** en 2000, défini comme étant le rapport entre la somme des importations et exportations et le double de la demande intérieure. Le Luxembourg, qui importe la majeure partie de sa consommation, a le degré d'ouverture le plus élevé. L'Autriche et le Danemark sont très ouverts par rapport à leur demande intérieure. La France est le seul gros exportateur net de l'Union européenne.

Tableau 6 : Structure de la production, échanges, capacité des transferts et prix dans le secteur de l'électricité.

2000	Production nette (TWh)	Structure de production %			Demande intérieure (TWh)	Échanges physiques électricité (TWh)		Capacité nette de transfert (été 2000, jour ouvrable, heures de pointes, dans le pays)		Niveau de prix UE=100
		Thermique	Nucléaire	Hydro et divers		Entrée	Sortie	en MW	TWh théoriques ¹⁶	
Carolingien (Autriche, Benelux, France, Allemagne)	1267,7	40,3	47,6	12,0	1165,5	30,7	66,8	11960	104,8	101,7
Nordique (Danemark, Finlande, Norvège, Suède)	385,0	18,4	19,8	61,8	383,8	7,1	5,3	3260	28,6	64,9
GB-irlandais	379,6	76,8	20,6	2,5	389,3	14,3	n.d.	2000	17,5	88,0
Italien	262,4	79,0	0,0	21,0	297,7	44,9	0,5	5650	49,5	154,8
Ibérique (Portugal, Espagne)	245,0	57,8	24,3	17,9	237,2	8,4	2,8	1200	10,5	101,0
Grèce	49,8	90,8	0,0	9,2	48,9	1,7	1,5	1300	11,4	n.d.

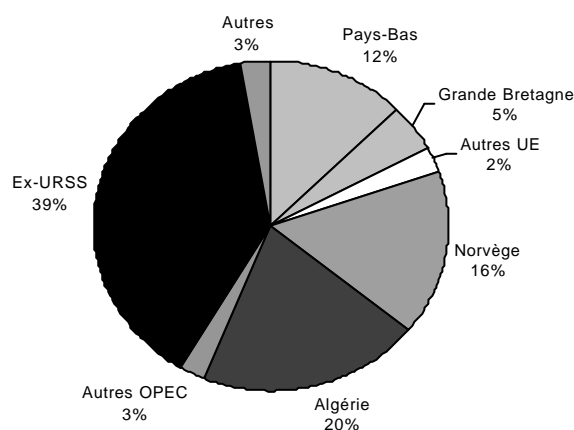
Source : Eurostat, ETSO, UCTE, Nordel, et calculs des auteurs.

¹⁶

IE pour 365 par an et 24 heures par jour.

Cependant, il y a lieu d'être préoccupé par les goulets d'étranglement qui existent entre différents marchés régionaux émergents. En effet, il semble qu'en Europe, l'électricité soit organisée en cinq marchés régionaux¹⁷ qui présentent des caractéristiques d'offre et de demande différentes et une structure de production différente, et qui sont segmentés par la saturation physique. Ces cinq marchés sont le marché scandinave lié par le "Nordpool", le marché italien, le marché britannico-irlandais, le marché ibérique et ce que l'auteur appelle le marché "carolingien" qui comprend l'Allemagne, la France, le Benelux, la Suisse et l'Autriche. Même si elle a quelque chose d'un peu artificiel¹⁸, cette distinction constitue une perspective intéressante pour examiner le secteur de l'électricité en Europe. Sur certains plans, il peut y avoir des sujets de préoccupation, comme le relatif isolement de la péninsule ibérique, du Royaume-Uni et de l'Irlande. Dans le tableau 6, les auteurs ont calculé la demande, les échanges physiques effectifs et la capacité nette de transfert pour ces cinq marchés, plus la Grèce. On remarque quelques points intéressants. D'abord, la production et la demande "régionales" sont très semblables et le niveau des échanges régionaux est relativement faible. Ensuite, comme on le verra en détail ci-après, il y a de grandes différences de prix entre ces marchés régionaux, ce qui pourrait s'expliquer par des différences de structure de production. Ces deux éléments conjugués amènent à conclure que ces marchés sont relativement isolés. Cette thèse est confirmée par la très faible capacité nette de transfert, un indicateur de goulets d'étranglement physiques entre ces régions. Il est intéressant de noter que, dans la plupart des régions, la valeur théorique de l'échange maximum de capacité est proche de l'échange réel d'électricité, ce qui dénote des problèmes de congestion.

Graphique 5 : Importations brutes de gaz naturel dans les pays d'Europe OCDE (2000)



Source : IEA.

¹⁷ Cacheteux, Jean-Marie (2001), "La libéralisation suit son cours sur le marché européen de l'électricité", *Bulletin Financier BBL*, n° 2363, mars 2001.

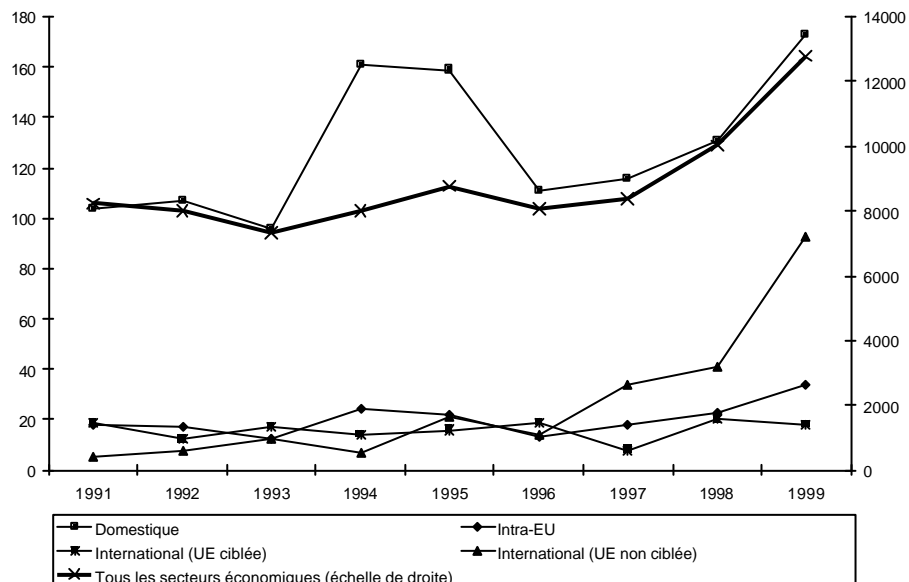
¹⁸ Par exemple, il y a aussi congestion sur le marché "carolingien" en raison d'une insuffisance de capacité et de l'absence de règles communes pour l'attribution de la capacité.

Dans le secteur du **gaz**, le problème est encore plus complexe parce qu'en définitive, la majeure partie du gaz consommé en Europe est importée de pays tiers, comme le montre le graphique 5. En outre, comme pour l'électricité, il se peut qu'il y ait des contraintes de capacité et techniques.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que tous les pays, à l'exception du Royaume-Uni, présentent un degré relativement élevé d'ouverture de leur marché, comme on peut le voir sur le tableau 7. Il reste cependant deux questions : les flux bilatéraux au sein de l'UE sont-ils importants ou non, et ce degré élevé d'ouverture n'est-il pas uniquement synonyme de dépendance vis-à-vis d'une poignée de pays tiers plutôt qu'un niveau important d'activités commerciales. Les clauses de destination, bien qu'illégales, peuvent empêcher les activités de reventes.

Dans le secteur de l'énergie, les fusions et acquisitions ont également suivi une pente ascendante. Néanmoins, la situation est tout à fait semblable à celle des télécommunications, en ce sens que les fusions et acquisitions nationales se taillent la part du lion et la forte progression est le résultat d'investissements réalisés en dehors de l'Union européenne par des sociétés européennes de services d'intérêt général. Il y a donc tout lieu de croire que, même si ces marchés s'ouvrent progressivement, ils ne sont pas encore complètement ouverts à la concurrence internationale. Le **secteur postal** connaît une situation analogue.

Graphique 6 : Fusions et acquisitions dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau



Source : Commission Européenne. Le secteur de l'électricité du gaz et de l'eau sont classés dans le secteur SIC 49

Tableau 7: Bilan du gaz naturel dans l'Union européenne.

2000 millions m ³	Production	Importations	Exportations	Variation du stock	Consommation brute*	Solde au pro rata de la demande (variation du stock exclue) %	Degré d'ouverture %
Pays-Bas	72719	17342	41889	43	48557	51	61,0
France	1593	40718	954	2988	38860	-96	53,6
Espagne	160	15967	0	397	15631	-99	51,1
Portugal	0	2377	0	6	2363	-100	50,3
Luxembourg	0	19038	0	69	18957	-100	50,2
Finlande	0	4196	0	0	4196	-100	50,0
Suède	0	881	0	0	881	-100	50,0
Grèce	36	2048	0	31	2055	-98	49,8
Belgique	0	15990	0	-104	16819	-100	47,5
Allemagne	21196	76555	5410	951	91388	-77	44,8
Italie	16698	57237	49	-1256	70340	-77	40,7
Autriche	1803	6078	16	337	7528	-77	40,5
Irlande	1188	2905	0	1	4093	-71	35,5
Danemark	8157	0	3171	85	4903	64	32,3
R.-Uni	115214	2343	13408	866	103283	11	7,6

*Source : IEA et calculs des auteurs. Le bilan représente le rapport entre les exportations nettes et la production diminuée des exportations nettes. Le degré d'ouverture représente le rapport entre la somme des importations et exportations et la consommation brute multipliée par deux. *Intègre les écarts statistiques non indiqués.*

1.4. Évolution des prix observée dans les années 90.

Dans ce secteur, l'évolution des prix dépend non seulement du degré de concurrence et de l'intégration des marchés, mais aussi des développements technologiques, des améliorations du rendement, de l'évolution de la réglementation et de l'utilisation des prix comme instrument d'une politique. En premier lieu, ces avantages dépendent des problèmes d'interconnexion entre les différents segments. En second lieu, les différences de réglementation d'un pays à l'autre pourraient aboutir à des différences d'évolution des prix. Ainsi, il existe de grandes différences de réglementation en matière de tarification : le prix de l'électricité peut être régulé par le "taux de rentabilité" ou être plafonné. En troisième lieu, le degré auquel les gouvernements se servent des prix comme d'un instrument permettant d'internaliser les externalités a également une incidence sur les prix. C'est ainsi que l'application du principe du "pollueur payeur" – qui sert à rationaliser la consommation d'énergie et ses conséquences négatives sur l'environnement – peut déboucher sur des prix plus élevés, puisque les consommateurs sont désormais placés devant le coût de la pollution.

Encadré 2

Impact escompté de la libéralisation sur les prix

À **moyen terme**, la libéralisation des industries de réseaux devrait aboutir à une **convergence des prix vers le bas**, puisque la concurrence se développe et les marchés s'ouvrent.

À **court terme**, en revanche, différents éléments pourraient entrer en jeu et bousculer cette tendance. En premier lieu, un rééquilibrage des tarifs pour qu'ils reflètent mieux les coûts pourrait déboucher sur une **hausse des prix** dans certains segments et/ou pays. Du reste, la libéralisation des industries de réseaux n'a pas pour objectif direct de faire baisser les prix, mais d'accroître le rendement, ce qui suppose que les prix devraient refléter les coûts d'aussi près que possible. Autrefois, certains secteurs étaient subventionnés ou certains monopoles pratiquaient la péréquation tarifaire entre différents segments. La libéralisation va favoriser la concurrence loyale sur la plupart des segments, et certains d'entre eux vont voir leurs subventions se tarir. De ce fait, la convergence ne va pas nécessairement se faire vers le bas à court terme. En second lieu, si le rythme de la libéralisation est différent d'un pays à l'autre, la **dispersion des prix peut même s'accroître**. Puisque la création d'un marché intérieur efficace pour les industries de réseaux n'est pas encore achevée, la convergence des prix risque de ne pas se faire aussi rapidement qu'on l'aurait souhaité. En troisième lieu, **il se peut que les prix ne convergent pas vers le bas** car, sans une concurrence effective sur tous les segments de marché, la libéralisation ne suffira pas à elle seule. On risque de voir les segments non libéralisés s'emparer des bénéfices de la libéralisation dans d'autres segments, de sorte que ces bénéfices ne seront pas tous répercutés sur les consommateurs. Ainsi, la libéralisation de la production d'électricité ne suffit pas si distribution reste entre les mains de monopoles locaux qui maintiennent des prix élevés.

Toutefois, en dépit de ces avertissements, on **observe un parallélisme frappant entre la libéralisation et des prix à la baisse dans les secteurs et les pays où la libéralisation a été menée à bien**. On constate en effet qu'il y a une très nette corrélation entre la libéralisation des industries de réseaux et la baisse des prix. Des études récentes viennent également étayer le point de vue selon lequel l'accroissement de la concurrence induit par la libéralisation n'a pas de répercussions négatives sur la qualité et la diversité des produits et qu'elle a augmenté la productivité. En revanche, les effets de la privatisation sont moins évidents.

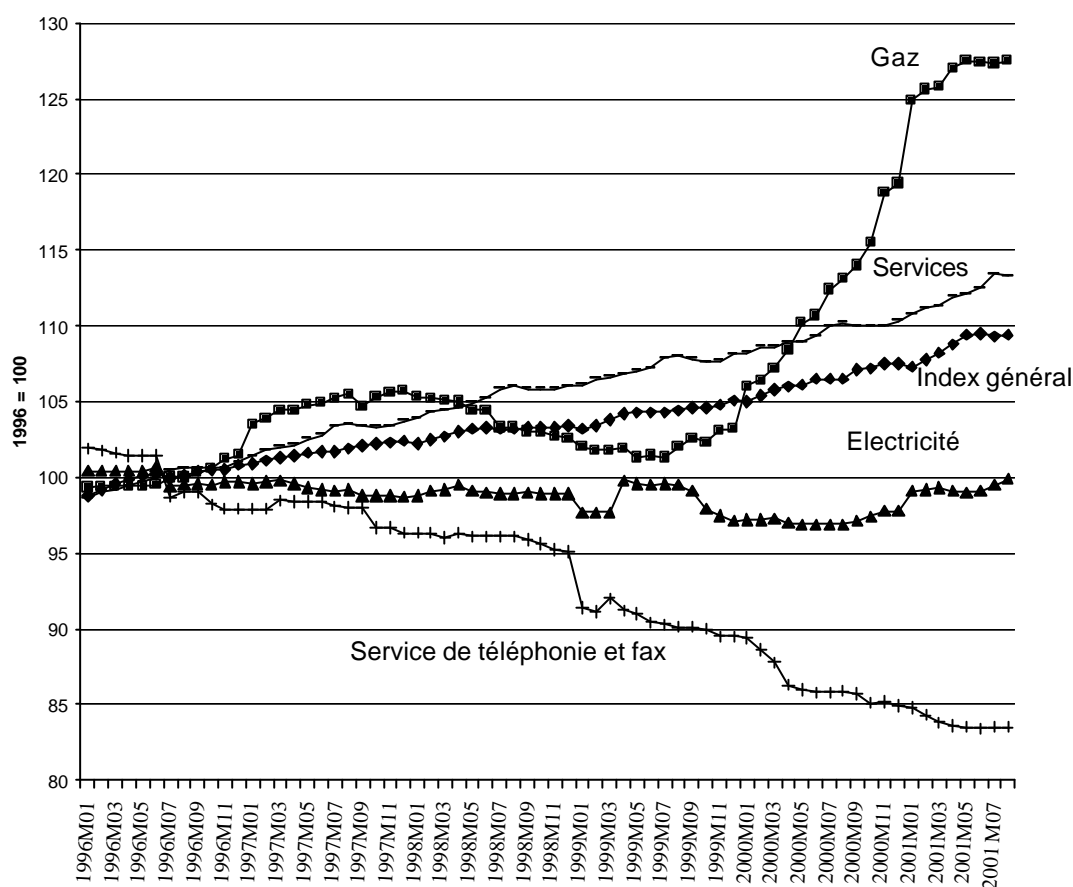
Au niveau sectoriel, la situation générale montre que la libéralisation s'accompagne de prix orientés à la baisse. Ces effets positifs sur les prix ont déjà été constatés dans les secteurs qui se sont ouverts plus rapidement à la concurrence et ils devraient s'accroître à mesure que la libéralisation progresse. Dans une étude récente, Martin et Vansteenkiste¹⁹ montrent qu'une plus grande libéralisation a entraîné dans les télécommunications une baisse des prix de l'ordre de 15% par an pour les communications internationales et interurbaines. Ils constatent également que la libéralisation du secteur de l'électricité a entraîné une baisse des tarifs pour les clients industriels. Cette étude souligne – et c'est important – qu'il reste de la marge pour de nouvelles baisses de prix qui devraient, en définitive, être répercutées sur les consommateurs. Les études montrent aussi une corrélation entre libéralisation et baisse des prix dans le secteur de l'énergie. Les conclusions de ces analyses soulignent que tous les effets de la libéralisation n'ont pas encore été répercutés et qu'il reste un fort potentiel de nouvelles baisses des prix.

Au niveau macroéconomique, on peut également tabler sur un recul des prix dans toute l'économie, car les industries de réseaux représentent une part assez importante de l'économie

¹⁹ Martin, Reiner et Isabel Vansteenkiste (2001), "Regulatory reforms in EU telecommunications et electricity markets - heading towards price convergence?", *Intereconomics*, vol. 3/36, mai-juin 2001, p.131 à 140

et influent très nettement sur les coûts d'autres secteurs. La Banque centrale européenne (2001) estime que, "entre 1999 et 2000, les baisses de prix conjuguées dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité ont réduit directement de 0,1 point de pourcentage le taux d'inflation global IPCH de la zone euro²⁰". Lopes (2001) pense qu'une baisse de 10% des prix de l'électricité devrait se traduire par un recul d'environ 0,35% des prix à la consommation. En revanche, pour les raisons exposées plus haut, l'effet sur l'éventail des prix risque d'être plus ambigu.

Graphique 7 : Index harmonisé des prix à la consommation dans l'UE



Source : Eurostat

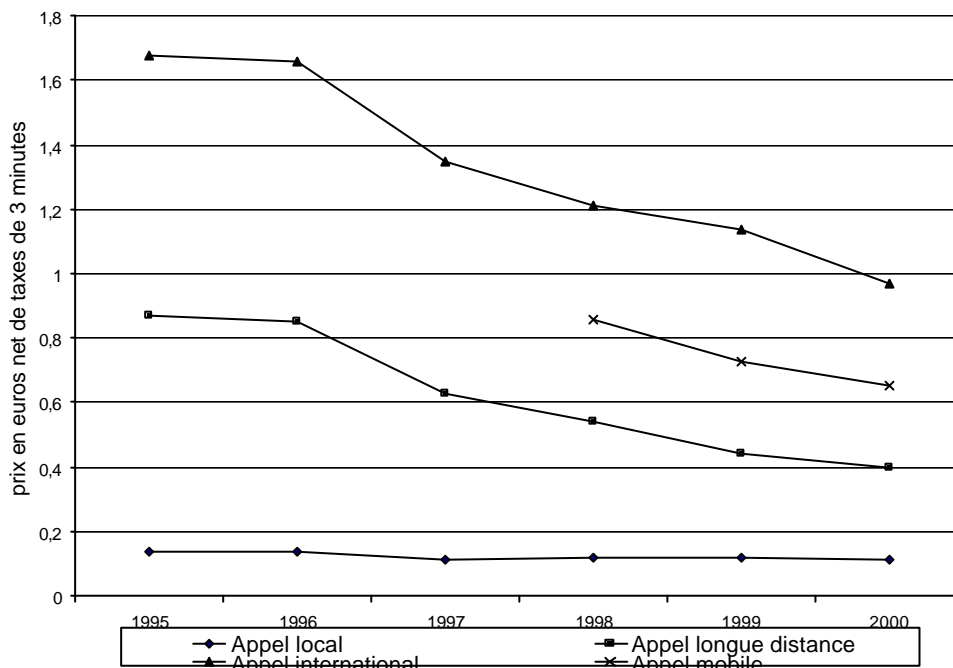
Les prix ont connu une évolution différente selon les secteurs. Ainsi, dans le secteur des équipements et services de **télécommunications**, la tendance est nettement à la baisse dans l'UE-15 : entre janvier 1996 et août 2001, les prix ont enregistré un recul d'environ 16,5% en termes nominaux. Ce recul, qui a été plus prononcé en Irlande, en Allemagne et au Royaume-Uni, s'est produit sur deux sous-périodes. De janvier 1996 à décembre 1998,

²⁰ Banque centrale européenne (2001), *Effets sur les prix de la réforme réglementaire dans une sélection d'industries de réseaux*, mars 2001, page 5.

les prix ont enregistré une baisse annuelle moyenne de près de 3%. Ensuite, de janvier 1999 à mai 2001, la tendance s'est accélérée avec un repli moyen de l'ordre de 7,5% par an.

Cette évolution masque cependant une structure de prix différente pour les divers types d'appels. Si les appels internationaux, interurbains et depuis des mobiles ont vu leurs prix baisser, il n'en va pas de même pour les appels locaux qui connaissent une libéralisation plus lente et sont affectés par le rééquilibrage tarifaire destiné à refléter les coûts relatifs. De plus, le rythme différent de libéralisation d'un pays à l'autre n'implique pas nécessairement un resserrement de l'éventail des prix.

**Graphique 8 : Niveau de prix des télécommunications, 1995-2000
(moyenne pondérée UE)**



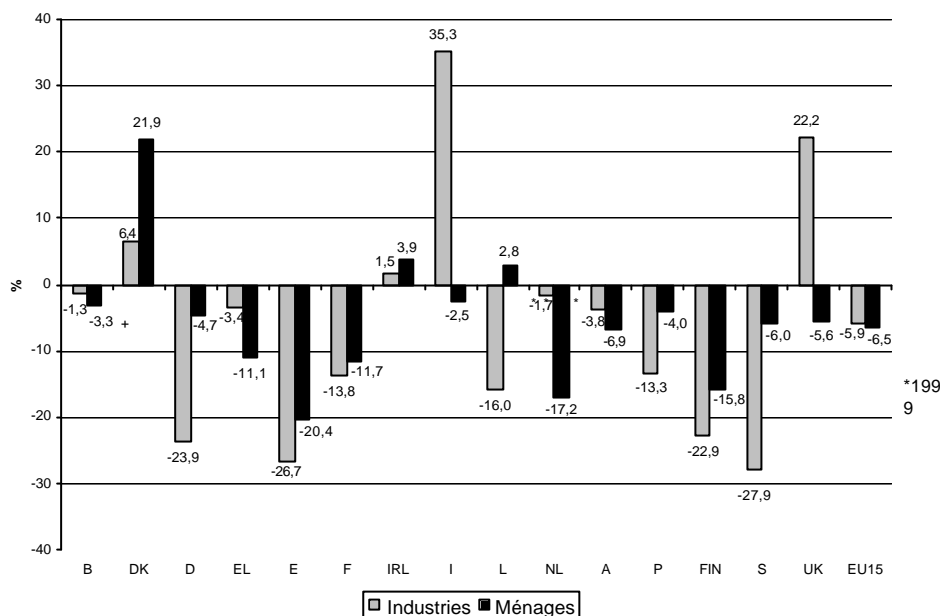
Source : Martin & Vansteenkiste, Teligen

En ce qui concerne l'électricité, comme ce secteur en est encore à l'aube de sa libéralisation dans la plupart des pays, l'effet sur les prix a été assez limité dans l'ensemble de l'UE. En effet, les prix n'ont baissé que de 2% entre janvier 1995 et janvier 2001 et sont revenus récemment à leur niveau de 1996. Ce recul n'en demeure pas moins une évolution positive par rapport à celle qu'ont connue les prix dans l'ensemble de l'économie (+ 9,4%) ou dans le secteur tertiaire (+ 13,3%). Par ailleurs, les chiffres montrent que les prix ont baissé dans les pays où la libéralisation a été plus précoce. La situation globale masque les différences entre pays dans l'évolution de certains segments. D'abord, l'électricité n'est pas un produit primaire et ses prix subissent l'influence de l'évolution des prix du pétrole et du

gaz²¹. Ensuite, cette influence varie d'un pays à l'autre, selon la structure de production de l'électricité (thermique, nucléaire, hydroélectrique, éolienne, etc.).

²¹ La stabilité des prix de l'électricité est d'autant plus remarquable qu'au cours de la même période, le prix du pétrole brut a doublé ou presque.

Graphique 9 : Variation en pourcentage des prix de l'électricité entre 1996 et 2001



Source : Eurostat

N.B. : Au Royaume-Uni, une partie de la hausse s'explique par l'appréciation du taux de change.

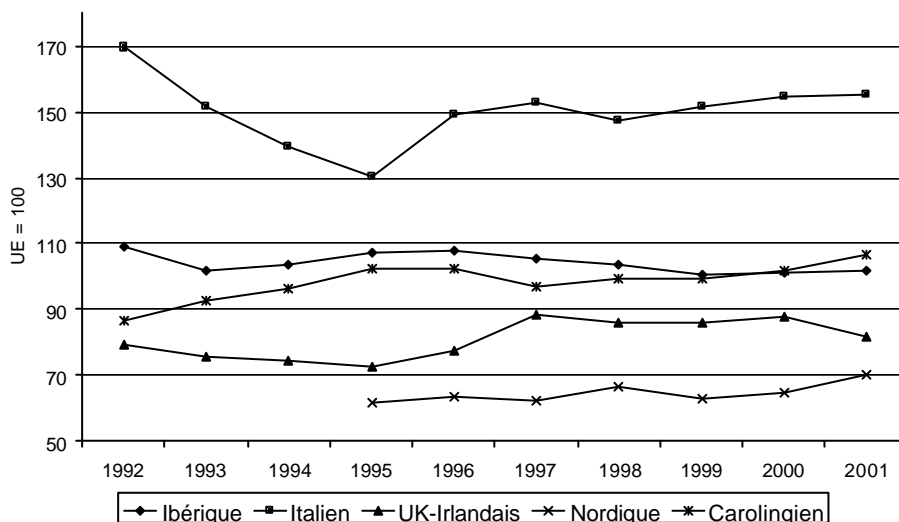
Industrie : taux de variation des prix (hors taxes) en euros par 100 kWh pour l'utilisateur industriel moyen : consommation annuelle 2000 MWh; demande maxi 500 kW; charge annuelle 4000 heures.

Ménages : taux de variation des prix (hors taxes) en euros par 100 kWh pour un ménage moyen : consommation annuelle 3500 kWh, dont 1300 kWh la nuit; logement type de 90m²

La situation en matière de capacité propre à chaque marché "régional" de l'électricité – selon la définition qui en est donnée plus haut – est un premier déterminant des prix. Alors que le marché "carolingien" est caractérisé par une capacité excédentaire, le marché italien souffre d'une demande excédentaire. Les autres marchés sont relativement en équilibre. Deux autres facteurs influent sur les prix : la structure des coûts et l'intensité de la concurrence. Tandis que 65% environ de l'électricité des pays nordiques est produite par des centrales hydroélectriques et nucléaires, une grande partie de l'électricité du marché italien est d'origine thermique traditionnelle, ce qui rend sa production plus coûteuse. En termes de concurrence, les différentes entités ont évolué à des rythmes différents. Alors que la région nordique a atteint un degré de libéralisation très avancé, le marché carolingien reste caractérisé par un faible degré de concurrence. De même, comme on l'a vu plus haut, la région ibérique et la région Italie ont des structures de marché où une poignée d'entreprises occupent une position dominante.

Il n'est donc pas étonnant de voir que les prix de l'électricité présentent de grandes différences à travers l'Europe. Ainsi, sur le marché nordique, les prix facturés aux particuliers sont régulièrement inférieurs à 70% de la moyenne de l'UE, tandis que sur le marché GB-Irlande, ils sont régulièrement inférieurs à 90% de la moyenne de l'UE et que sur le marché ibérique ils se rapprochent de cette moyenne en baissant très lentement. En revanche, les prix restent très élevés sur le marché italien, à des niveaux qui atteignent 150% des prix moyens de l'UE. La saturation physique entre ces marchés régionaux est un élément qui empêche les prix de l'électricité de converger, bien que d'autres raisons ne soient pas étrangères à cette situation. En effet, même si ces goulets d'étranglement physiques étaient supprimés, il se pourrait que les prix ne convergent quand même pas, en raison d'une déréglementation et d'une libéralisation nationale insuffisante, comme l'accès non conforme aux lois du marché à la capacité d'interconnexion. On trouve des exemples de cet accès non conforme aux lois du marché dans le comportement anticoncurrentiel d'opérateurs historiques verticalement intégrés, les contrats de longue durée, les tarifs de transport, etc.

Graphique 10 : Évolution des prix de l'électricité



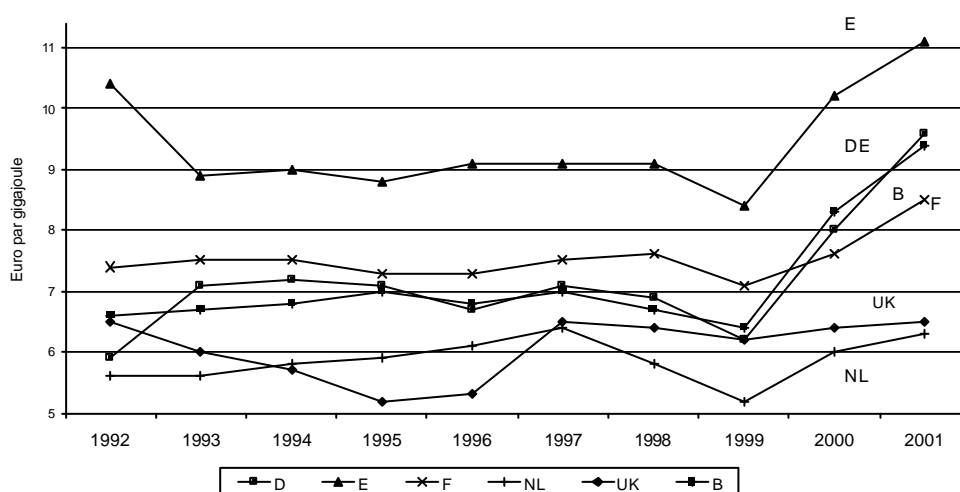
Source : Eurostat, indicateurs structurels (prix en euros par 100 kWh pour l'utilisateur privé moyen : consommation annuelle de 3500 kWh, dont 1300 kWh la nuit; logement type de 90 m²). Il n'est pas tenu compte des taxes. Moyenne non pondérée pour chaque région.

Enfin, dans le **secteur du gaz**, les prix connaissent depuis 1996 une évolution intéressante. En effet, ils ont augmenté lentement d'environ 5% en 1997, puis ils ont progressivement reculé d'environ 2% jusqu'au troisième trimestre 1999 où ils ont fortement remonté jusqu'à leur niveau actuel. Au mois d'août 2001, le IPCH pour le gaz était supérieur de 27,5% à son niveau de 1996. En fait, l'évolution des prix du gaz procède quelque peu des idiosyncrasies du secteur. Le premier élément, et le plus important aussi, est que le prix du gaz est généralement fixé par des contrats de longue durée et indexé, avec des décalages, sur le prix du pétrole. Ensuite, la plupart des pays sont des importateurs nets de gaz, ce qui, d'un côté, peut être un facteur de divergence entre les grands pays

producteurs (comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas) et les pays non producteurs qui doivent importer leur gaz. D'un autre côté, cela peut aussi être un facteur de convergence des prix parce que, d'ordinaire, les pays non producteurs achètent du gaz sur les mêmes marchés internationaux. À échéance moyenne à longue, la concurrence avec d'autres sources d'énergie, comme le pétrole, peut également avoir une incidence sur les prix. Enfin, dans chaque pays, la structure du marché est un élément de distorsion des prix qui est fonction du niveau de concurrence sur les segments du transport et de la distribution. Comme pour l'électricité, cette situation dénote une déréglementation et une libéralisation insuffisantes sur le plan national, comme l'influence des contrats de longue durée conclus avec des fournisseurs de pays tiers, le manque de transparence sur les capacités existantes ou l'absence de système d'affectation de ces capacités, ce qui empêche la concurrence de s'instaurer à court ou moyen terme.

L'évolution des prix dans une sélection de pays fournit des informations intéressantes. Le résultat le plus frappant est que plus la production intérieure est élevée, plus les prix sont bas. C'est au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, les deux plus gros producteurs de gaz de l'UE, que les prix sont les plus bas tout au long de la période considérée. Viennent ensuite l'Allemagne et l'Italie, avec des prix moyens, suivies de la France qui est un assez petit producteur. Enfin, les pays petits ou non producteurs enregistrent les prix les plus élevés. Autre point important : il semble que les pays producteurs réussissent mieux à contenir les hausses de prix. En effet, la plupart des pays ont récemment connu des hausses de prix, mais les gros producteurs de mer du Nord ont connu une relative stabilité des prix. Il est probable que cette situation soit due à des différences dans les contrats. Il semble que le marché du gaz soit fortement segmenté et que les écarts de prix soient stables dans le temps.

Graphique 11 : Prix du gaz dans l'UE



Source : Eurostat (sélection de pays)

Prix en euros, sans tenir compte des taxes, par gigajoule pour l'utilisateur particulier : consommation annuelle 83,7 GJ; équipement: cuisson, eau chaude et chauffage central.

1.5. Évolution de l'emploi dans les industries de réseaux.

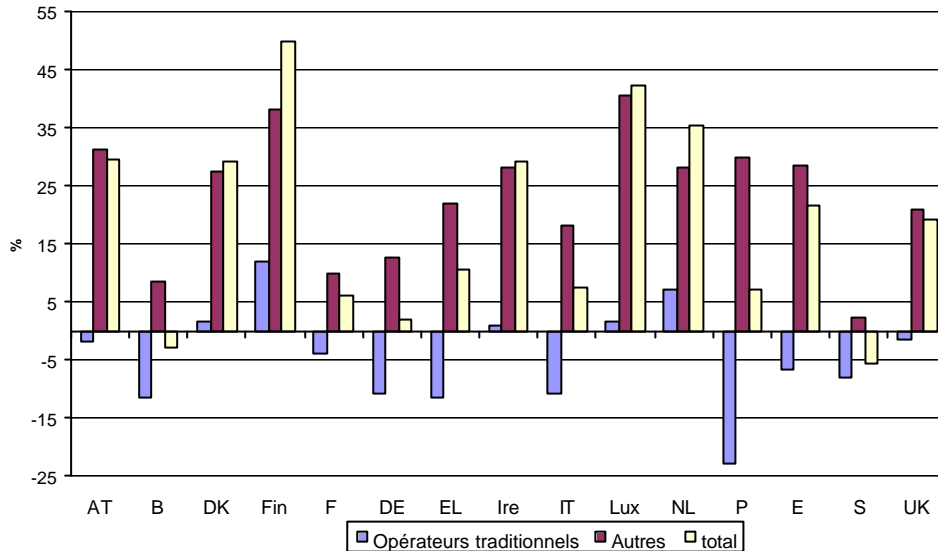
Comme pour l'appréciation des prix, il faut faire preuve de circonspection lorsqu'on tente d'apprécier l'évolution de l'emploi dans les industries de réseaux. D'abord, l'évolution de l'emploi due à la libéralisation est difficile à démêler d'autres effets, comme la croissance du secteur due à l'apparition de nouveaux services ou à l'évolution technologique. Par ailleurs, il se peut simplement que l'emploi évolue dans les secteurs autrefois protégés, en raison d'effets de substitution provoqués par les consommateurs qui, par exemple, passent de la téléphonie fixe à la téléphonie mobile. Ensuite, divers effets peuvent jouer un rôle au niveau macroéconomique. La réduction de l'emploi dans le secteur concerné peut être contrebalancée par la création d'emplois dans le reste de l'économie grâce à la baisse des prix des services proposés et à l'accroissement ultérieur de la compétitivité des industries qui utilisent ces services. L'appréciation de cette évolution au niveau macroéconomique est un exercice difficile qui déborde du cadre du présent rapport. En revanche, on peut en dire plus long sur l'emploi au niveau sectoriel et chez les opérateurs historiques. À l'évidence, d'aucuns se montrent préoccupés par l'éventualité que la libéralisation, en développant la concurrence, entraîne un fléchissement de l'emploi. Si cela est effectivement probable pour les opérateurs historiques – ne serait-ce que parce que l'ouverture des marchés à la concurrence réduit automatiquement leur part de marché –, la libéralisation offre cependant aussi des possibilités de création d'emplois. D'abord, l'arrivée de nouveaux concurrents signifie que des emplois vont être créés. Ensuite, une concurrence accrue peut favoriser la croissance du marché, augmentant ainsi le volume des ventes de tous les concurrents, opérateurs historiques inclus. La question est de savoir si, au final, la libéralisation est bénéfique pour l'emploi ou lui est préjudiciable.

D'un point de vue dynamique, différentes situations peuvent se produire. D'abord, l'opérateur historique peut se préparer à l'ouverture à la concurrence en réduisant ses effectifs. Une fois cette ouverture réalisée, l'emploi du secteur devrait augmenter sous l'effet conjugué des nouveaux emplois chez les concurrents et de la croissance du secteur, ce qui supposerait une courbe en J pour l'emploi. Autre solution : l'opérateur historique peut maintenir ses effectifs jusqu'à ce qu'il doive réellement affronter la concurrence. L'effet final sur l'emploi dépendra de l'influence relative de trois éléments étroitement liés, à savoir la réduction des effectifs des opérateurs historiques, les nouveaux postes créés par les concurrents et la croissance sectorielle qui a une incidence positive sur l'emploi.

Le secteur des télécommunications donne des aperçus intéressants, car la libéralisation y est plus avancée que dans les secteurs de l'énergie. Exception faite de la Belgique et de la Suède, tous les pays ont enregistré une progression de l'emploi total dans les télécommunications entre 1996 et 2000. Cette progression a même été supérieure à 20% dans sept États membres. La contribution de nouveaux concurrents à l'emploi a été positive dans tous les États membres. Ce qui est plus frappant, c'est que dans cinq États membres (Danemark, Finlande, Irlande, Luxembourg et Pays-Bas), l'emploi a même augmenté chez les opérateurs historiques. La principale conclusion que l'on en tire est que, exception faite de la Belgique et de la Suède, la création d'emplois liée à l'apparition de

nouveaux concurrents a plus que compensé les pertes d'emplois dans les pays où l'opérateur historique a réduit ses effectifs.

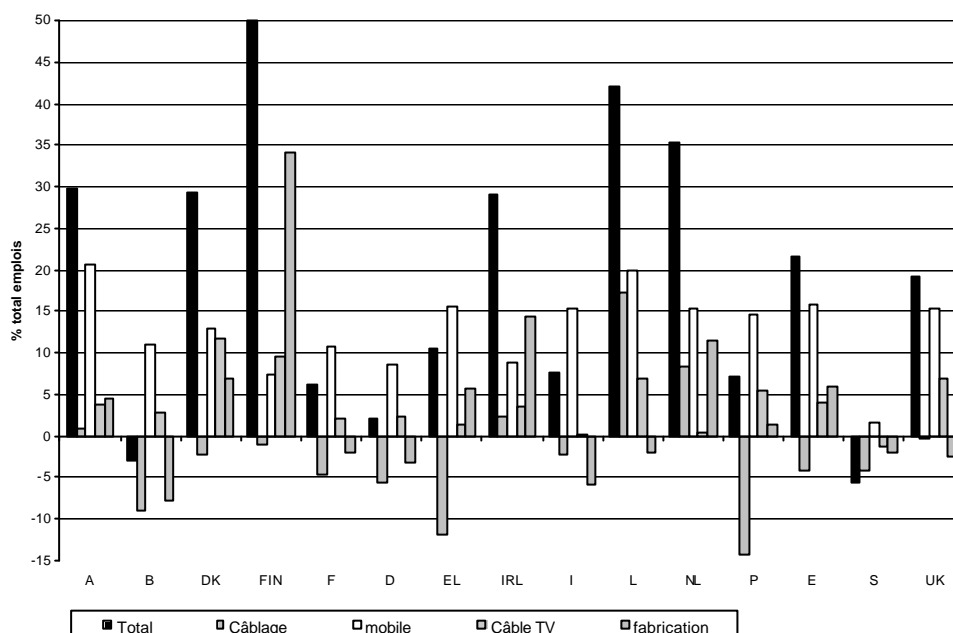
Graphique 12 : Création et destruction d'emplois dans les télécommunications, 1996-2000



Source : BIPE et calculs des auteurs

Si l'on regarde ce secteur de plus près, on observe que deux effets différents se produisent simultanément. En premier lieu, dans la plupart des pays, le segment traditionnel (téléphonie fixe) a subi des pertes d'emplois qui se sont concentrées au niveau de l'opérateur historique. C'est en Grèce et au Portugal que le recul a été le plus grave. En Autriche et en Irlande, au contraire, l'emploi est resté peu ou prou constant, tandis qu'aux Pays-Bas et au Luxembourg, il a grimpé en flèche dans le segment de la téléphonie fixe. Toutefois, dans la plupart des pays, les pertes d'emplois chez l'opérateur historique ont été partiellement compensées par des créations d'emplois grâce à l'apparition de nouveaux concurrents. Il est difficile de dire si le fléchissement de l'emploi dans ce segment est enraciné dans le processus de libéralisation ou s'il reflète simplement des effets de substitution en faveur de nouveaux moyens de communiquer. En second lieu, le développement de nouvelles technologies, et surtout de la téléphonie mobile, a été une grande source de création d'emplois dans l'ensemble du secteur. Il faut cependant étudier la question pays par pays car, dans certains États membres, la fabrication de câbles ou d'équipements de télécommunications peut avoir un effet significatif.

Graphique 13 : Contribution des différents segments à l'évolution de l'emploi dans les télécommunications, 1996-2000



Source : BIPE et calculs des auteurs.

Dans les secteurs de l'énergie, l'appréciation est plus difficile à faire pour deux grandes raisons. D'une part, la libéralisation n'a pas encore eu lieu dans tous les pays et, d'autre part, les données font défaut. Une étude récente commandée par la Commission européenne²² et réalisée à partir de questionnaires adressés aux entreprises, montre qu'entre 1990 et 1995, les secteurs du gaz et de l'électricité ont enregistré une baisse de leurs effectifs de 14 à 17%, le Royaume-Uni représentant la moitié de cette baisse. Cette étude indique aussi que les syndicats redoutent une nouvelle réduction de 25% dans les cinq années à venir. Il faut cependant interpréter ces chiffres avec circonspection, car la période étudiée ne correspond pas à une période de libéralisation intense dans la plupart des pays et, par ailleurs, il n'existe pas de données confirmant ou infirmant les craintes des syndicats au sujet de l'emploi.

2. Les obligations de service public

Les obligations de service public sont des obligations de service que les opérateurs n'assureraient pas du tout ou n'assureraient pas de la manière requise s'ils étaient guidés par leurs seuls intérêts commerciaux. Elles englobent toutes les contraintes légalement définies

²² ECOTEC (2001), "The effects of the Liberalisation of the Electricity and Gas Sectors on Employment", rapport final à la Commission européenne : <http://europa.eu.int/comm/energy/library/ecotecfinalreport.pdf>

par les pouvoirs publics et imposées à certains ou à tous les prestataires de ces services pour répondre aux besoins considérés comme indispensables pour les citoyens et les entreprises de l'UE. Ces obligations peuvent être de nature très diverse (technique, comptable, comportementale, environnementale, sociale ou économique).

Les obligations de service public varient d'un pays à l'autre. Elles sont principalement définies par les États membres pour les opérateurs de leur territoire et répondent à divers objectifs sociaux nationaux bien précis. L'intervention communautaire dans ce domaine est limitée à la définition de règles communes pour assurer qu'il n'y aura pas de distorsions de concurrence à l'intérieur du marché unique et que des normes minimales sont garanties dans l'ensemble de l'UE. Étant donné que l'UE connaît une multiplicité de normes et de pratiques, il n'existe pas de référence commune à tous les États membres. Pour évaluer le fonctionnement des services d'intérêt général par rapport aux impératifs nationaux, il faut analyser chaque État membre séparément, ce qui dépasse le cadre de la présente étude horizontale.

En l'absence de référence commune, les principes et les objectifs communautaires en matière de services d'intérêt général constituent le seul dénominateur commun à tous les États membres de l'UE qui permette d'apprécier le fonctionnement des services publics sur ces marchés. Pour définir cette référence, la législation communautaire en vigueur et la plupart des propositions récentes et actualisées de la Commission sur les obligations de service public ont été prises en considération. Ensemble, elles définissent un cadre de référence plus exigeant pour l'évaluation.

Toutes les obligations de service actuelles qui s'appliquent aux secteurs abordés dans cette partie du rapport ont été regroupées en quatre catégories : réglementation tarifaire, conditions d'accès pour les clients, réglementation de la qualité et réglementations diverses. Les trois premières ont des implications économiques directes : la réglementation tarifaire a une incidence directe sur le bien-être des consommateurs et la concurrence sur le marché; les conditions d'accès pour les clients imposent aux opérateurs des contraintes de fourniture minimale; la réglementation de la qualité a des implications de coût et de demande, car la structure du coût final de la prestation et la structure de la demande varient parfois considérablement en fonction du niveau de qualité.

Les obligations de service public comportent des objectifs d'ordre technique ou social nécessitant une évaluation économique plus complexe; ce sont ces objectifs qui ont été regroupés dans la quatrième catégorie. Mais comme la planification à long terme, les considérations environnementales ou les aspects relatifs à la cohésion imposent le recours à des techniques particulières qui sont difficiles à appliquer dans une étude générale et horizontale comme celle-ci, cette quatrième catégorie d'obligations de service public n'est pas traitée dans la présente étude. En revanche, il faut les prendre en compte dans une appréciation globale du fonctionnement de ces secteurs de services, tant du point de vue économique que social.

L'appréciation des obligations de service public présentée ci-après est fortement tributaire de l'existence de données. La collecte de données est une opération de longue

durée qui doit être coordonnée. Parmi les nouvelles mesures proposées par la Commission figurent les obligations d'information, mais pour l'heure, les données relatives à ces secteurs ne permettent pas d'effectuer une appréciation économique des obligations de service public qui soit plus approfondie et internationalement cohérente.

La partie qui suit expose succinctement les obligations de service public dans les télécommunications, les transports intérieurs, les services postaux, l'électricité et le gaz. La partie suivante examine les preuves sur les résultats de la réglementation tarifaire ainsi que de la réglementation de l'accès et de la qualité. Enfin viennent les aspects de coûts et de financement et les aspects communautaires des obligations de service public.

2.1. Exposé succinct des obligations de service public.

Le tableau 8 récapitule les dispositions établies dans les directives et règlements communautaires en vigueur actuellement ou en projet.²³ Le choix porte sur les dispositions de service public les plus récentes, car elles présentent des exigences économiques et sociales plus astreignantes, mieux adaptées au degré actuel et escompté d'ouverture des marchés. Ce simple panorama montre que les télécommunications et les services postaux ont un profil de service public assez semblable, alors que les transports intérieurs et, surtout, l'électricité et le gaz présentent un profil différent. En revanche, la protection du consommateur est un élément commun à tous les secteurs.

Dans les télécommunications et les services postaux, les obligations de service universel (incluant la qualité et la disponibilité) revêtent une importance extrême. Les prestataires du service universel désignés sont tenus d'assurer le service à tous les usagers qui en font la demande raisonnable, alors que les autres opérateurs ne partagent pas toujours ces obligations.

L'accès universel à la prestation du service n'est pas une obligation de service public commune dans le secteur du gaz et n'a pas d'équivalent applicable dans le secteur des services de transport (il est difficile de définir une obligation de service universel de "mobilité"). Dans les secteurs de l'énergie et des transports, le rôle primordial revient à la qualité du service. Les aspects qualitatifs et la sécurité des transports ou la continuité de la fourniture d'électricité et de gaz, sont les éléments clés du bon fonctionnement du service public.

Bien qu'avec des modalités différentes, la réglementation tarifaire est commune à tous les secteurs considérés. En effet, les prix doivent être abordables, transparents et souvent orientés sur les coûts, mais aussi uniformes et non discriminatoires pour des

²³ COM (2000) 7 du 26.7.2000 sur le transport de voyageurs par chemin de fer, par route et par voie navigable; directives 96/92/CE et 98/30/CE et COM (2001) 125 du 13.3.2001 sur l'électricité et le gaz; COM (2000) 392 du 12.7.2000 sur les télécommunications et la Directive 97/67/CE concernant les services postaux.

consommateurs analogues dans n'importe quel pays donné. Pour certaines catégories de consommateurs, des tarifs spéciaux sont souvent imposés ou autorisés.

Tableau 8 : Récapitulation des obligations de service public

	Réglementation tarifaire	Réglementation de l'accès	Réglementation de la qualité	Other goals
Télécommunications	Le prix des obligations de service universel doit être accessible. Tarifs spéciaux pour les consommateurs défavorisés	Un service à accès universel, d'un niveau de qualité spécifique, doit être assuré à tous les citoyens, indépendamment de leur position géographique, sur demande raisonnable, à un prix abordable compte tenu des circonstances nationales particulières. Service de l'annuaire.	Délai de raccordement initial. Délai de réparation des dérangements. Taux de dérangements par ligne. Taux d'échec des appels. Délai d'établissement des communications. Délai de réaction pour plusieurs services. Taux de téléphones payants publics en bon état. Réclamations pour erreurs de facturation.	Conditions spéciales pour les handicapés, interruption du service et plusieurs obligations sociales. Protection du consommateur.
Services postaux	Les prix des services universels doivent être abordables, adaptés aux coûts transparents et non discriminatoires	Accès universel : "fourniture permanente [...] en tous points". Normes concernant la densité des points d'accès. Transparent et non discriminatoire.	- les États membres doivent assurer que des normes de qualité du service sont fixées et publiées afin de garantir un service postal de bonne qualité. -Évoluer en fonction du contexte technique, économique et social et des besoins des usagers.	- transparence des comptes - harmonisation des normes techniques
Transports publics intérieurs de voyageurs. (Rail, route et voies navigables)	Les niveaux et la transparence des tarifs peuvent faire l'objet d'une réglementation	Obligation de service non universel. Étendue du réseau. Desserte des régions à faible densité de population.	Fréquence, vitesse, ponctualité, fiabilité, information, santé et sécurité des voyageurs et procédures de règlement des litiges.	Impact sur l'environnement, cohésion régionale, intégration entre transports différents.
Électricité		La source de combustible primaire doit répondre aux préoccupations de sécurité d'approvisionnement.	Sécurisation de l'approvisionnement	Considérations environnementales. Planification à long terme.
Production				
Transport et distribution		Service universel. Les États membres doivent assurer que tous les consommateurs de leur territoire ont droit à une électricité de la qualité spécifiée et à des prix abordables (dans la directive proposée).	Connexion au réseau garantie à tous les citoyens à des conditions normales. Critère de service minimum (délai maxi de réparation, etc.)	Gestion de la congestion. Considérations environnementales
Alimentation	Tarifs uniformes réglementés ou approuvés pour des consommateurs équivalents. Tarifs spéciaux pour les catégories à bas revenus. Protection spéciale des consommateurs vulnérables.		Protection contre les pannes. Droit au remboursement en cas d'interruption de l'alimentation. Qualité minimale spécifiée.	Transparence de l'information. Mécanismes de traitement des réclamations.
Gaz	Les autorités réglementaires peuvent mettre en place au niveau national des tarifs réglementés ou approuvés.	Pas d'obligation de service universel.	Sécurisation de l'approvisionnement. Régularité de l'approvisionnement. Qualité minimale spécifiée. Droit à remboursement et indemnité lorsque les standards de qualité ne sont pas atteints. Délai pour le dépannage.	Gestion de la congestion par l'autorité réglementaire. Considérations environnementales. Planification à long terme. Cohésion économique et sociale. Protection du consommateur (surtout des consommateurs vulnérables).

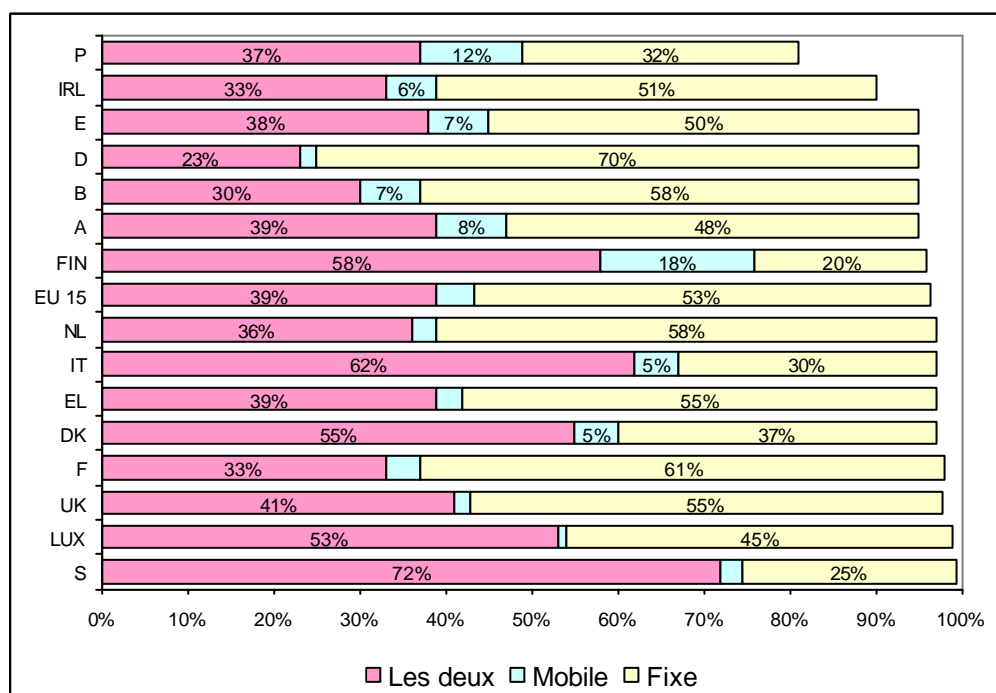
Transport aérien	Tarification libre, sauf sur certaines liaisons.	L'art. 4 du règlement 2408/92/CE et l'art. 87, par. 2, du traité limitent le service public à un nombre très restreint de liaisons.	Protection des intérêts des voyageurs. Règlement de sécurité. Réglementation de la continuité, de la régularité et de la capacité pour les liaisons du service public.	Réglementation sur l'infrastructure aéroportuaire. Réglementation du trafic aérien.
-------------------------	--	---	--	---

2.1.1 Réglementation de l'accès géographique : les obligations de service universel semblent être remplies et les consommateurs ont une accessibilité élevée aux services publics dans la plupart des régions de la Communauté.

Dans le secteur des télécommunications, si l'on considère les taux de pénétration actuels des téléphonies fixe et mobile dans les États membres, on voit que la prestation de service est quasi universelle. Une étude réalisée auprès de quelque 45 000 ménages de l'UE montre qu'à la fin de 1999, 96% de ces ménages avaient accès aux télécommunications. En Suède, au Luxembourg, au Royaume-Uni et en France, le service était pratiquement universel, tandis que treize États membres avaient des taux de pénétration égaux ou supérieurs à 90%. Seul le Portugal avait un taux relativement faible, avec un peu plus de 81%. (Voir graphique 14).

La technologie a favorisé cette bonne situation du marché. En effet, la téléphonie mobile a permis de résoudre les problèmes d'accessibilité dans les régions isolées. Ainsi, en Finlande, 18% des ménages ne disposent que de la téléphonie mobile²⁴, ce qui montre l'importance de la nature évolutive du service universel. Les obligations de service universel devraient être définies avec une certaine souplesse afin de permettre une prestation suffisante du service public en fonction de l'évolution de la technologie et de la demande.

Graphique 14 : Ménages ayant un téléphone fixe, un téléphone mobile ou les deux



Source : La situation des services de télécommunications dans les régions de l'UE. Enquête Gallup pour DG INFSO 2000.

²⁴ Cependant, l'accès peut être aussi affecté par des facteurs techniques (des coupures par exemple) comme cela semble être le cas en Irlande (voir chapitre 3.4).

Une appréciation plus poussée du niveau réel de prestation du service nécessite des statistiques plus détaillées. Les taux de pénétration des télécommunications au niveau régional montrent qu'il existe encore certaines régions où le service de télécommunications n'est toujours pas universel. Dans six régions, le taux des ménages qui n'ont pas le téléphone se situe entre 19 et 25% (téléphone fixe ou portable), et dans 21 régions, il se situe entre 11 et 19%. Nombre de ces régions se trouvent dans des pays où le taux de couverture global des services est assez faible. Toutefois, certaines de ces régions sont situées dans des pays ayant un taux de couverture élevé, ainsi qu'en Espagne où il y a une forte dispersion de la diffusion régionale des services de télécommunication. Seules des considérations d'ordre économique (c'est-à-dire autres que "pas de besoin" ou "besoin satisfait par d'autres moyens") expliquent 50% ou plus des cas de ménages sans ligne fixe en Italie, au Portugal et en Suède. Parmi les raisons expliquant pourquoi la demande de téléphone fixe est en dessous de son niveau potentiel, le coût d'utilisation des services l'emporte face au coût d'accès sauf en Suède, au Danemark et en Autriche. (Voir graphique 17 ci-dessous).

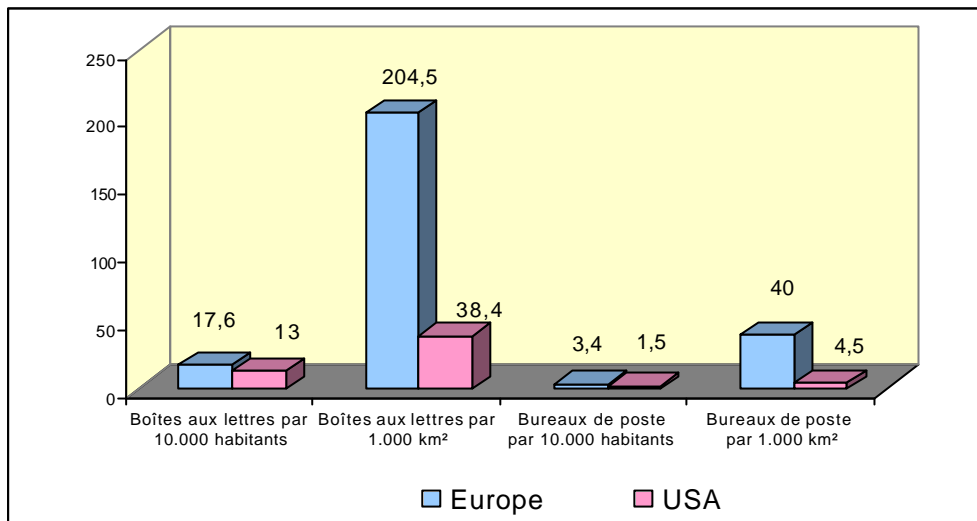
Tableau 9 : Ménages ayant un téléphone fixe ou un téléphone mobile dans les régions européennes

Nombre des régions ayant un taux de ménages sans téléphone situé entre:	Nombre de régions
0 et 1 %	51
1 et 2 %	39
2 et 3 %	27
3 et 4 %	26
4 et 6 %	26
6 et 8 %	17
8 et 11 %	11
11 et 19 %	21
19 et 25 %	6

Source : Situation des services de télécommunications dans les régions de l'UE.
Enquête Gallup pour la DG INFSO, 2000.

La prestation est également quasi universelle pour les **services postaux**. Le nombre et la densité des boîtes aux lettres et des bureaux de poste ainsi que des points de distribution déterminent les conditions d'accès aux services postaux et sont, de toute évidence, déterminés de leur côté par les conditions nationales (démographie, taille du pays et population des zones urbaines).

Graphique 15 : Services postaux : conditions d'accès dans l'UE et aux États-Unis



Source : Etude sur l'accès au service postal universel et aux réseaux. Etude Ctecon pour la DG MARKT, 2001

Malgré les différences de conditions géographiques et démographiques, les États-Unis peuvent constituer une référence pour l'appréciation des conditions d'accès dans l'UE. En Europe, la couverture des services postaux est infiniment plus vaste qu'aux États-Unis (par exemple, dix fois plus de bureaux de poste par 1000 km² – voir graphique 15).

Dans les États membres, la densité spatiale et par habitant des boîtes aux lettres varie considérablement selon les caractéristiques nationales. Le nombre de boîtes par 1000 habitants va de 1 en Espagne à 4,1 en Suède, tandis que le nombre de boîtes par 1000 km² varie plus fortement (23 en Finlande, un pays très vaste mais souvent peu peuplé, contre 499 au Royaume-Uni). Un schéma analogue s'applique aux bureaux de poste et agences postales (voir tableau 10). Il semble donc que l'obligation de service universel ne soit pas une source de préoccupation.

Tableau 10 : Densité de service dans les services postaux

	Densité spatiale et par habitant des boîtes aux lettres dans les États membres		Densité spatiale et par habitant des bureaux de poste et agences postales dans les États membres	
	Boîtes aux lettres pour 1000 habitants	Boîtes aux lettres pour 000 km ²	Bureaux de poste et agences pour 10000 habitants	Bureaux de poste et agences pour 1000 km ²
B	1,9	647	1,4	46,4
DK	1,9	228	2,1	25,9
D	1,7	392	1,7	38,8
EL	1,3	102	1,3	10
E	1	74	2,8	21,8
F	2,2	245	2,8	31
IRL	1,7	90	5,2	27,3
I	1,3	239	2,5	46,8
L	2,7	453	2,5	41,8
NL	1,2	464	1,4	53,5
A	2,7	247	3,1	28,1
P	1,7	204	3,5	41,2
FIN	1,5	23	3,1	4,6
S	4,1	89	1,6	3,5
UK	2,1	499	3,1	75,9

Source : Étude sur les conditions régissant l'accès aux réseaux et services postaux universels – Étude Ctecon pour la DG MARKT, 2001.

Dans ce secteur où les consommateurs sont les destinataires des deux tiers des envois, l'accès à la distribution du courrier est de la plus grande importance. Les 263 millions de boîtes aux lettres particulières de l'Union européenne sont desservies au-delà du minimum exigé par la directive, à savoir une distribution par jour, cinq jours par semaine, à quelques rares exceptions près.

Cette répartition des conditions d'accès reflète des schémas propres à la demande et aux pays. Les pays qui ont de vastes zones peu peuplées et une forte concentration urbaine ont généralement une densité de service plus faible en termes de bureaux de poste et de boîtes aux lettres que les pays à forte densité de population. Les pays dont le marché postal est relativement ouvert à la concurrence (Suède et Finlande) ont des structures de service qui ne sont pas très différentes, une fois les caractéristiques nationales intégrées.

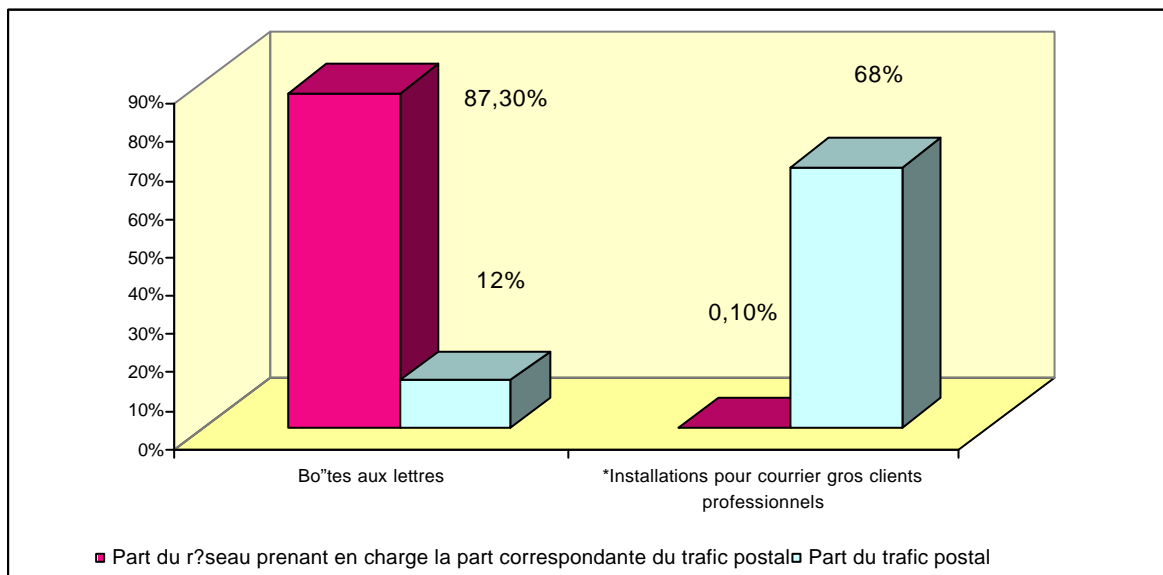
Vaste et généralisé, le réseau postal n'est pas utilisé de manière uniforme. En effet, les usagers ont des habitudes d'utilisation différentes et ne sont pas répartis uniformément sur le territoire, ce qui implique en fait une utilisation très différente des infrastructures de différents segments du réseau. La collecte et la distribution des envois postaux des grandes entreprises se font hors du réseau, car les opérateurs postaux les assurent directement dans les locaux des entreprises. Les principaux utilisateurs du réseau sont donc les petites entreprises et les citoyens. Les PME, qui représentent une forte proportion du volume et des recettes postales, utilisent généralement un très petit nombre de bureaux de poste. La structure de la demande des citoyens est, elle aussi, très inégale du point de vue

géographique.

Comme le montre le graphique 16 ci-dessous, près de 88% des boîtes aux lettres servent à collecter à peine 12% du courrier qui passe par les services postaux de l'UE, ce qui dénote un faible taux d'utilisation d'une grande partie de la capacité du réseau. Un autre chiffre de ce graphique confirme cette impression : 68% du trafic postal total est traité par à peine 0,10% des points d'accès; autrement dit, 99,8% des points d'accès traitent à peine 32% du trafic postal.

Cette situation signifie que les coûts et bénéfices sociaux sont inégalement répartis sur le réseau. La dynamique de la demande dans le temps risque de creuser ces écarts. Les innovations technologiques offrent d'autres solutions pour certains types de services postaux, et l'évolution démographique peut réduire les pressions de la demande sur des segments du réseau déjà peu utilisés, accentuant ainsi ce déséquilibre. Pour faire face à cette évolution, les prestataires du service universel ont de plus en plus recours à des solutions souples (par exemple, les agences et les franchises représentent 40% des bureaux de poste publics). Ces tendances montrent une fois encore combien il est important de conserver une approche évolutive de la définition des obligations de service universel et des moyens permettant de les satisfaire dans les secteurs où la demande évolue. Cette approche évolutive doit aussi prendre en compte l'évolution des préférences des consommateurs et citoyens et garantir une fourniture satisfaisante de ces services considérés comme les plus importants pour les consommateurs.

Graphique 16 : Utilisation du réseau dans les services postaux



Source : Étude sur les conditions régissant l'accès aux réseaux et services postaux universels – Étude Ctecon pour la DG MARKT, 2001.

*Points d'accès, centres de tri et installations publiques réservés exclusivement à la clientèle des entreprises qui postent de grandes quantités de lettres et de colis

L'accès ou la disponibilité du service sont plus difficiles à apprécier dans les secteurs des transports et de l'énergie et, dans ce dernier, la situation est très différente pour l'électricité et pour le gaz. Dans certains pays périphériques de l'Union (Grèce), il n'y a pas le gaz, tandis que dans d'autres pays, le gaz n'est pas disponible dans toutes les régions (ex :Portugal). Il n'existe malheureusement pas d'indicateurs de couverture géographique de l'électricité et du gaz qui soient comparables. Dans le secteur des transports, la comparaison de l'accès et des conditions de disponibilité entre pays, régions et secteurs est encore plus difficile en raison de la nature des services et de leur dimension géographique.

Dans le secteur de l'énergie, la structure géographique de la demande est plus stable et le droit d'être raccordé au réseau est assuré depuis toujours par des obligations légales de transport et de distribution. Ces obligations sont parfaitement réglementées afin d'éviter tous refus anormaux de fourniture et il existe des mécanismes d'indemnisation pour les retards de fourniture. Du fait de l'ouverture croissante du marché à la concurrence, il est devenu plus important d'assurer au consommateur l'accès au réseau et les modifications de la directive 96/92 proposées récemment prévoient l'éventualité d'une obligation de service universel dans le secteur de l'électricité. En outre, dans certains cas, les États membres assument un rôle plus actif en instaurant des formules d'aide financière pour les frais de raccordement des usagers domiciliés dans des zones rurales éloignées (Suède).

Dans le secteur des transports, les niveaux de service minimum sont limités à certaines liaisons ou au prolongement de certains réseaux afin de desservir des zones à faible densité de population. L'exemple le plus évident de ce service public est l'obligation de garantir l'accès géographique à des services de transport aérien. L'article 4 du règlement 2408/92 prévoit des restrictions au libre accès à certaines liaisons lorsque les États membres imposent des obligations de service public sur certains services aériens. Depuis 1993, l'Allemagne, la France, l'Irlande, le Royaume-Uni, l'Italie, le Portugal, la Suède et l'Espagne ont recensé un petit nombre de liaisons nécessitant des obligations de service public. Il s'agit de liaisons qui relient des îles ou des régions périphériques et/ou moins développées au reste du pays. Très peu de ces lignes sont internationales. L'accès au transport aérien est également assuré à certaines îles des pays susmentionnés dans le cadre des règles relatives aux aides d'État. L'expérience montre la compatibilité de ce régime qui allie concurrence et obligations de service public.

2.1.2 Réglementation des prix : les services d'intérêt économique général deviennent plus abordables en général.

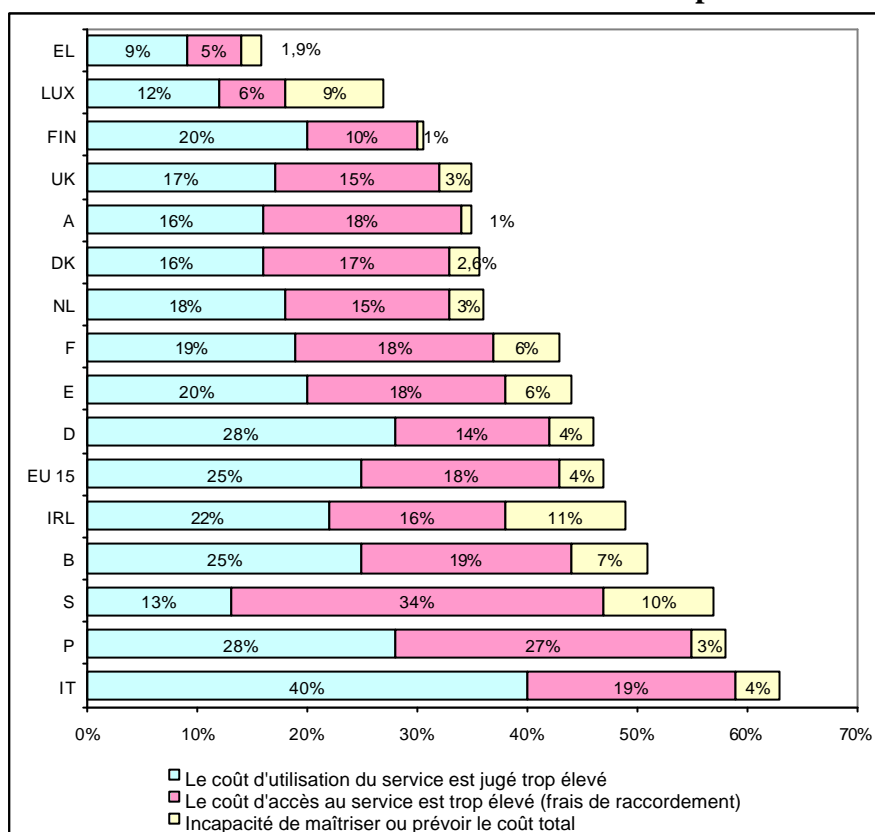
La réglementation des prix revêt des formes multiples selon les secteurs et selon les pays. Tous les services soumis à des obligations de service public pratiquent des plafonds de prix pour des services groupés, des prix maxima pour certains services, des tarifs forfaitaires ou réglementés et des tarifs spéciaux pour des catégories particulières d'usagers. Tous ont un objectif commun de service public qui consiste à assurer un service d'une qualité spécifiée à un prix abordable.

Il est difficile d'obtenir des renseignements sur la réalité du caractère abordable des services d'intérêt général. Des enquêtes effectuées auprès des consommateurs en donnent une appréciation directe²⁵, et les graphiques 14 et 17 donnent une bonne image de l'opinion des consommateurs sur le caractère abordable des services de télécommunications. En conjuguant les indications fournies par ces graphiques, on voit qu'en 1999, dans six États membres, moins de 1% des ménages n'avait pas de téléphone fixe pour des raisons économiques. Dans neuf États membres, cette proportion était de 6%, et dans un pays seulement, 11% des ménages ont déclaré qu'ils n'avaient pas les moyens de s'offrir une ligne téléphonique fixe.

Dans une comparaison internationale, les différences d'abordabilité des prix des services publics reflètent grosso modo les différences nationales de niveaux de revenu. Un service devient plus abordable à mesure que le revenu disponible des ménages augmente et que le prix de ce service baisse. Des indicateurs d'abordabilité des prix ont été élaborés pour les télécommunications, l'électricité et le gaz. Ils sont définis comme étant le pourcentage du revenu par habitant nécessaire pour acheter un certain panier de services. Pour chaque service, deux indices ont été définis pour les personnes qui ont des niveaux de revenu différents et qui achètent des "paniers" de services différents à des prix différents, ce qui permet de tenir compte de comparaisons d'équité dans l'évolution des indicateurs d'abordabilité des prix. Un premier indice est défini pour les personnes situées dans les 20% inférieurs de la fourchette de répartition des revenus et le second est défini pour les personnes situées dans la fourchette de revenus de 40 à 60%. (Voir encadré 3).

²⁵ Un élément important pour la satisfaction des consommateurs est le prix. Dans la téléphonie fixe, les frais d'abonnement et le développement de nouveaux services payant constituent une source d'inquiétude pour les consommateurs.

Graphique 17 : Motifs de non-satisfaction de la demande de téléphonie fixe



Source : Situation des services de télécommunications dans les régions de l'UE. Enquête Gallup pour la DG INFSO, 2000.

Encadré 3

Indices d'abordabilité des prix

En général, les pouvoirs publics font figurer des prix abordables sur la liste des objectifs de service public définis pour les services d'intérêt économique général. Le caractère abordable des prix dépend de l'évolution des tarifs, mais aussi des charges fixes qui sont souvent incluses dans les factures des services d'intérêt général, et du revenu disponible des ménages et des autres utilisateurs.

Pour pouvoir suivre et évaluer la réalisation de cet objectif d'action publique, des "indices d'abordabilité des prix" ont été définis dans le présent rapport pour les télécommunications, l'électricité et le gaz, en tant que pourcentage du revenu personnel qui serait nécessaire pour acheter un certain panier de services²⁶. Les graphiques 18, 19 et 20 donnent les valeurs de ces indices en comparant l'abordabilité des prix de ces services en 1996 et 2001.

Compte tenu de l'importance des considérations d'équité dans la prestation de services d'intérêt économique général, les indicateurs ont été définis pour les ménages ayant les niveaux de revenu les plus bas et pour les ménages ayant des niveaux de revenu moyens. Pour les premiers, on a utilisé le revenu moyen par habitant des 20% de ménages ayant les

²⁶ Le revenu, les charges et les prix sont définis dans les monnaies nationales. Les prix s'entendent TTC. L'étude part de l'hypothèse que tous les ménages ont la même composition (4 personnes par ménage).

plus bas revenus dans chaque pays. Pour les derniers, on a retenu les ménages ayant un revenu par tête proche de la moyenne (entre 40 et 60%). Pour 1996, les données concernant le revenu moyen par habitant des ménages figurant dans le premier et le troisième quintile de la répartition du revenu proviennent des panels des ménages de la Communauté européenne (PMCE). Comme le PMCE n'a pas fourni de données pour ces dernières années, les niveaux de revenu par habitant ont été estimés au moyen des taux de croissance du revenu par habitant des États membres. Cette estimation n'est précise que si la répartition du revenu pour ces fourchettes de revenus n'a pas trop changé autour de la moyenne nationale – ce qui semble une hypothèse plausible sur de courtes périodes.

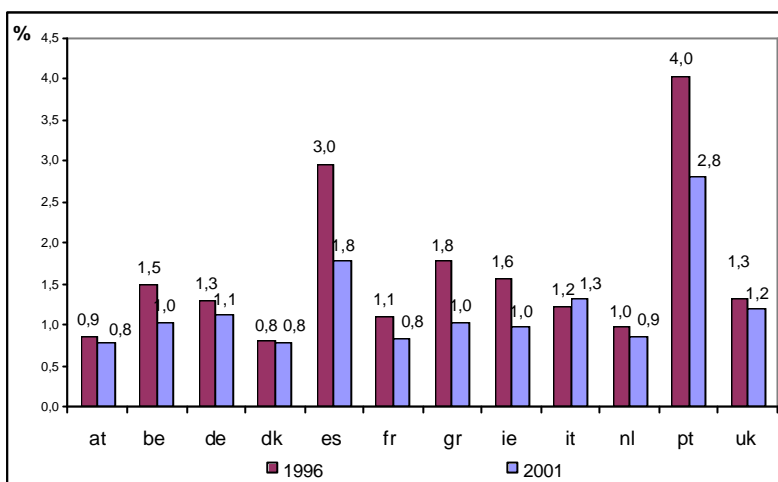
Dans le secteur des télécommunications, les montants totaux facturés aux particuliers ont été estimés au moyen des données fournies par Teligen à la Direction générale de la société de l'information. Ces données comprennent l'abonnement et les communications pour les particuliers faisant un faible et un moyen usage, effectuant respectivement 220 et 1000 appels, selon la définition du panier PSTN de la Direction Générale de la Société d'Information de la Commission Européenne. Il s'agit principalement d'appels nationaux. Les petits utilisateurs représentent à peu près le premier décile de la distribution des factures téléphoniques. Un indice d'abordabilité des prix basé sur les tarifs bas est présenté dans le graphique 21 b.

Pour l'électricité et le gaz, les chiffres concernant l'abonnement par consommateur type ne sont pas disponibles. Ici, l'on distingue entre les usagers à bas revenu et les usagers à revenu moyen en utilisant différents niveaux de consommation. On présume que les usagers à bas revenu consomment 1 200 kWh par an de l'électricité et que les usagers à revenu moyen consomment 3 500 kWh. Dans le cas du gaz, on présume que les usagers à bas revenu consomment 8,7 GJ par an pour la cuisson et le chauffage de l'eau, tandis que pour les usagers à revenu moyen, l'hypothèse de consommation est de 83,7 GJ. Les tarifs sont différents pour ces niveaux de consommation différents. Il va de soi que, dans le cas du gaz, les différences de disponibilité du service et de conditions climatiques modifieraient la composition "moyenne" du panier par pays, ce qui limite l'utilité de l'indice pour les comparaisons internationales.

Le graphique 18 montre que le pourcentage de revenu personnel nécessaire pour acheter le panier standard d'appels téléphonique a chuté dans la plupart des pays ces deux dernières années. L'augmentation du caractère abordable des prix des services de télécommunication a été très importante particulièrement dans les pays avec un niveau de revenus relativement bas. Seules la France et la Grande Bretagne montrent une réduction marginale dans le caractère abordable des tarifs standards pour la catégorie de revenus les plus bas, mais ceci tend à être compensé par des tarifs spéciaux comme le montre le tableau 21b ci-dessous.

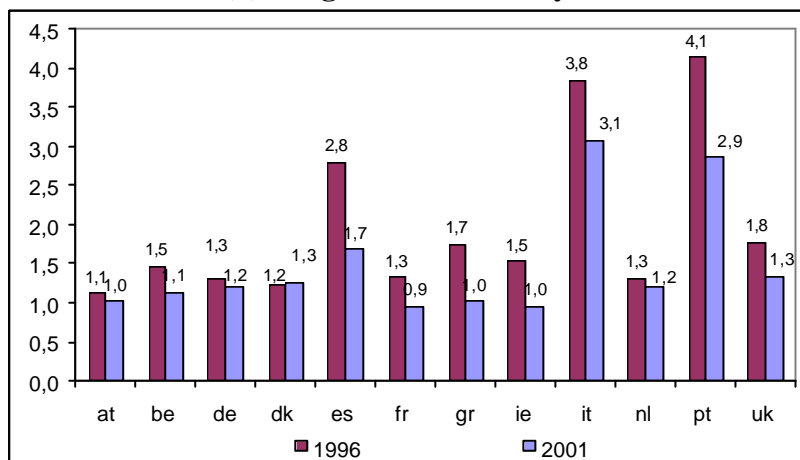
Comme le montrent les graphiques 19, l'électricité est manifestement plus abordable en 2001 par rapport à 1996. Il n'y a pas de différence notable dans la répartition des avantages entre les citoyens les moins favorisés et ceux dont le revenu se situe autour du niveau médian. Le Portugal et l'Espagne résistent les plus fortes diminutions du pourcentage de revenu nécessaire pour payer l'électricité.

Graphique 18 : Indice d'abordabilité des prix des télécommunications
(a) Usagers à bas revenu



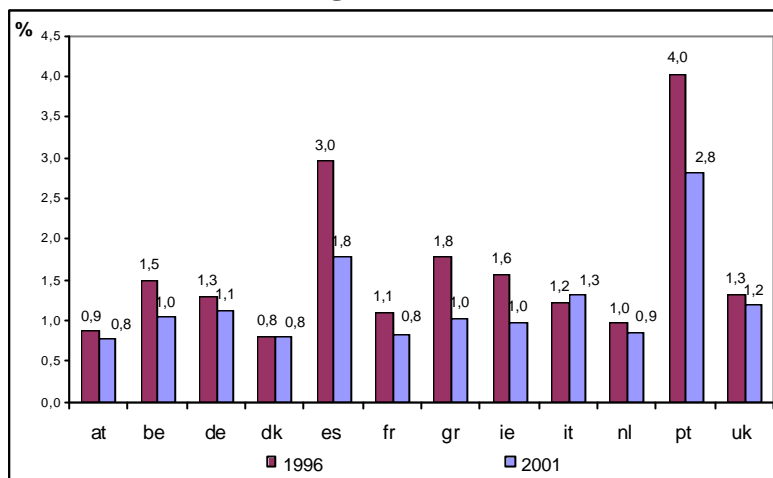
Pourcentage de revenu par habitant nécessaire pour payer la consommation annuelle d'un panier standard d'appels téléphoniques (abonnement +40% des appels du panier standard PTSN) composé principalement d'appels nationaux. Usagers figurant dans la fourchette des 20% ayant les plus bas revenus.

(b) Usagers à revenu moyen



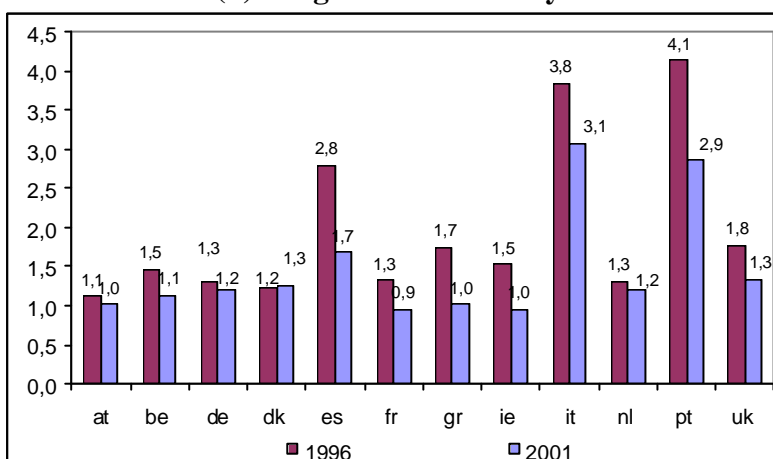
Pourcentage de revenu par habitant nécessaire pour payer la consommation annuelle d'un panier standard d'appels téléphoniques (abonnement +220% des appels du panier standard PTSN) composé principalement d'appels nationaux. Usagers figurant dans la fourchette des revenus moyens de 40 à 60%.

Graphique 19 : Indice d'abordabilité des prix de l'électricité
(a) Usagers à bas revenu



Pourcentage de revenu par habitant nécessaire pour payer la consommation annuelle de 1 200 kWh. Usagers figurant dans la fourchette des 20% ayant les plus bas revenus.

(b) Usagers à revenu moyen



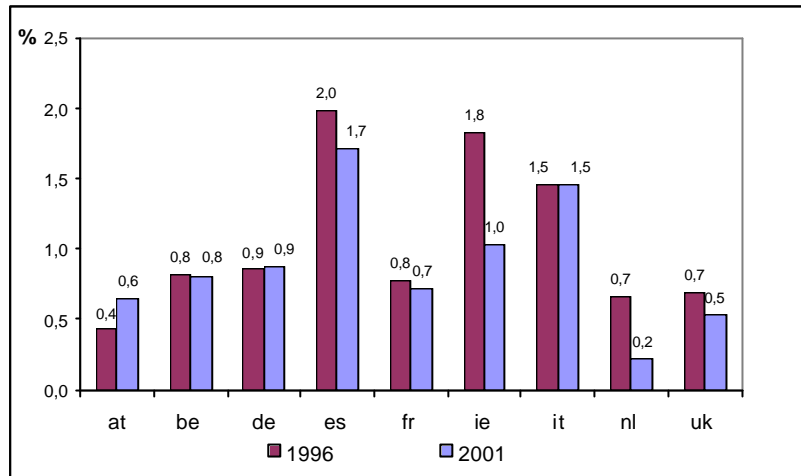
Pourcentage de revenu par habitant nécessaire pour payer la consommation annuelle de 3 500 kWh. Usagers figurant dans la fourchette des revenus moyens de 40 à 60%.

Source : Commission européenne avec données Eurostat.

L'amélioration du caractère abordable du gaz est moins évidente (voir graphique 20). Les contrats de longue durée et la forte dépendance du prix par rapport à l'évolution du gaz à l'origine limitent les possibilités de réduction des prix. Toutefois, le gaz est devenu nettement plus abordable là où le revenu a progressé le plus vite (Irlande) ainsi qu'aux Pays-Bas pour les usagers qui consomment moins de 8,37 GJ.

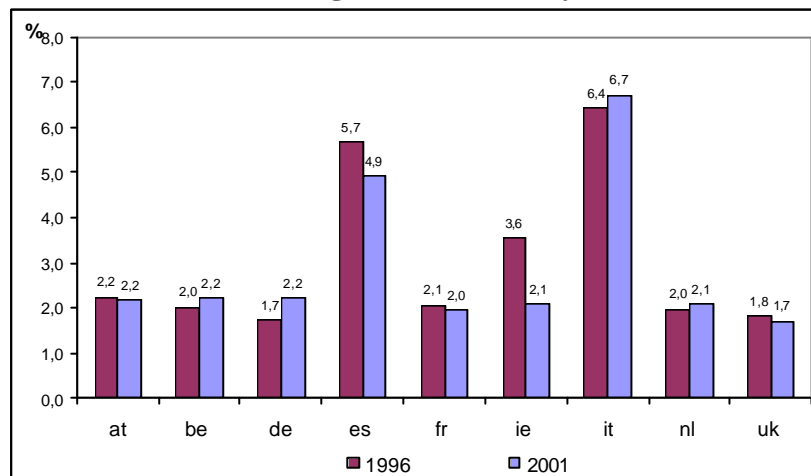
Graphique 20 : Indice d'abordabilité des prix du gaz

(a) Usagers à bas revenu



Pourcentage de revenu par habitant nécessaire pour payer la consommation annuelle de 8,37 GJ de gaz. Usagers figurant dans la fourchette des 20% ayant les plus bas revenus.

(b) Usagers à revenu moyen



Pourcentage de revenu par habitant nécessaire pour payer la consommation annuelle de 83,7 GJ de gaz. Usagers figurant dans la fourchette des 20% de revenus moyens de 40 à 60%.

Source : Commission européenne avec les données Eurostat.

Dans les services postaux, la tendance de caractère abordable des prix n'est pas aussi nette. Toutefois, depuis l'adoption de la directive postale en 1997, le tarif d'affranchissement d'une lettre en régime intérieur a augmenté de moins de 2% en moyenne et l'écart entre le tarif minimum et le tarif maximum s'est resserré.

Dans les services de transport, il n'est guère aisé de mesurer et de comparer caractère abordable des prix en raison de la volatilité des prix des carburants et des différences de tarifs entre les itinéraires. Il n'y a que dans le transport aérien, où les prix ne sont pas réglementés, que l'on constate des baisses tarifaires. En revanche, les trains de mesures communautaires de déréglementation ont eu pour effet d'accroître considérablement la diversité de l'offre tarifaire et des services standards disponibles pour les voyageurs. Alors que, par rapport à l'expérience américaine par exemple, l'effet de la déréglementation en Europe est sans doute plus progressif, on peut dire en revanche que plus les tarifs en classe

économique et les tarifs promotionnels ont baissé, plus le transport aérien est devenu abordable (voir tableau 11).

Tableau 11 : Variations moyennes des tarifs aériens entre capitales de la zone euro, 1997-2000¹

	Classe affaires	Classe économique	Promotions
Un transporteur	+23,2 (11)	-15,5 (11)	-6,5 (11)
Deux transporteurs	+14,1 (10)	-16,4 (11)	-2,7 (11)
Trois transporteurs	+7,7 (7)	-7,9 (7) [-17,8 (6)] ²	-5,4 (8)
Quatre transporteurs	-14,5 (2)	+13,3 (3) [-23,5 (2)] ²	-11,8 (4)

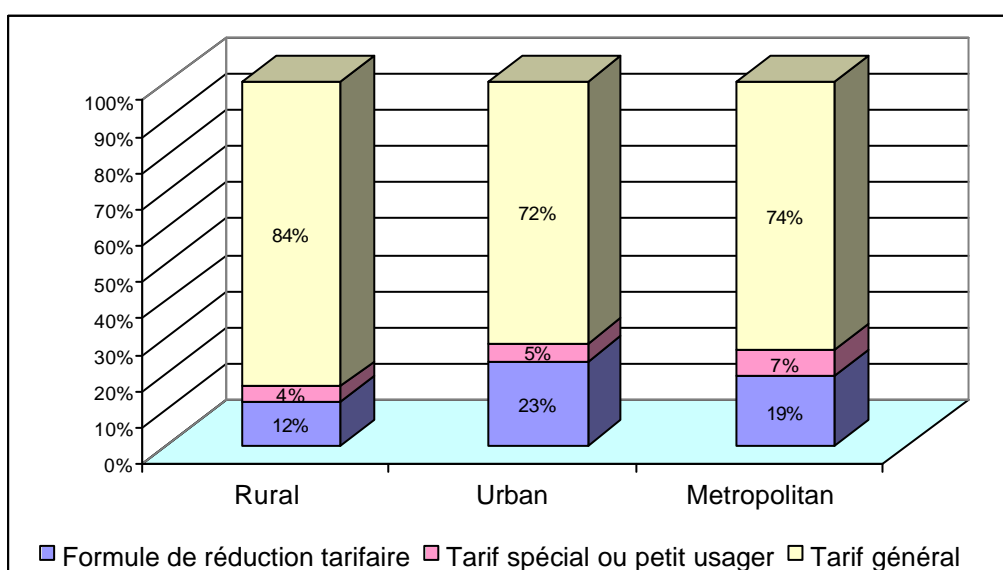
Sources : Bulletin mensuel de la BCE. Août 2001 avec des données de la Commission européenne, "Réforme économique : rapport sur le fonctionnement des marchés communautaires des produits et des capitaux 2000" ("rapport Cardiff") et calculs de la BCE.

1) Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays de la zone euro auxquels la catégorie est applicable. Par exemple, dans tous les pays de la zone euro (hormis la Finlande où il n'existe pas de chiffres), au moins un transporteur a proposé des services au tarif Affaires. En revanche, il n'y a que dans deux pays que quatre transporteurs ont proposé des services au tarif Affaires.

2) Les chiffres entre crochets excluent un pays de la zone euro dont les prix ont connu une évolution tout à fait atypique.

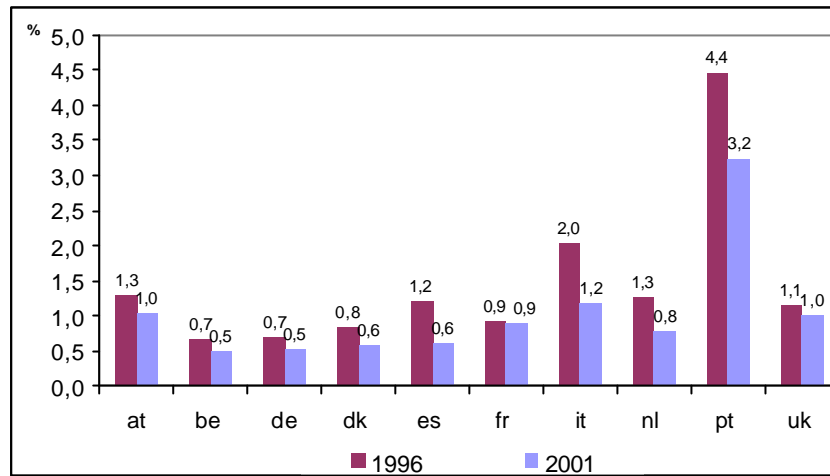
Le caractère abordable des services publics est renforcé par les tarifs spéciaux dont bénéficient des catégories sociales très ciblées. Une fois de plus, le secteur des télécommunications est le seul secteur pour lequel on dispose d'informations comparables au niveau communautaire. Le graphique 21a) montre le pourcentage de ménages des zones rurales, des zones métropolitaines et des zones urbaines qui se servent de ces contrats spéciaux. Deux choses sautent aux yeux : la proportion des personnes qui utilisent ces contrats n'est certes pas négligeable, mais le type dominant de contrat est la formule de "réduction tarifaire", qui ne présente pas nécessairement le caractère d'un service public.

Graphique 21 a) : Téléphonie fixe : tarifs spéciaux et formules de réduction tarifaire



Source : Situation des services de télécommunications dans les régions de l'UE. Enquête Gallup pour la DG INFSO, 2000.

Graphique 21b : Indice d'abordabilité des prix pour les télécommunications : tarifs spéciaux pour les petits utilisateurs.



Pourcentage du revenu individuel nécessaire pour payer le panier annuel de communications téléphoniques, comprenant une majorité d'appels nationaux (abonnement + 220 PTSM appels à un prix spécial pour petits utilisateurs). Consommateurs appartenant à la catégorie des 20% des revenus les plus bas.

Source : Commission européenne avec données Eurostat et le rapport Teligen sur les tarifs de télécommunication utilisant les méthodes de panier.

2.1.3. Obligations de service public sur la qualité du service : tableau ambigu et grand défi.

Le fonctionnement des marchés est fortement tributaire de la qualité du service fourni. L'obtention d'un niveau de qualité de service socialement acceptable justifie souvent les obligations de service public. Dans d'autres cas, la qualité revêt une telle importance qu'elle est le "leitmotiv" de l'obligation de service public et fait l'objet d'une réglementation et d'une surveillance étroite.

Pour des raisons évidentes, de toutes les dimensions qualitatives du service, la sécurité est un objectif essentiel d'action publique pour le transport ferroviaire des voyageurs. Les indicateurs sont sujets à la volatilité. Un incident isolé peut se traduire par une brusque augmentation des chiffres concernant un pays. C'est la raison pour laquelle il est difficile de tirer la moindre conclusion sans série chronologique longue. En ce qui concerne l'incidence de la "concurrence contrôlée" sur la sécurité, les chiffres de la Suède montrent de 1997 à 1999 une baisse de 0,36% du nombre des accidents mortels par rapport à la période 1990-1994, tandis que le Royaume-Uni présente une très légère augmentation de 0,03%. Bien que ces chiffres ne soient nullement concluants, et qu'il ne soit pas possible de tirer des conclusions générales, ils ne semblent pas indiquer que la "concurrence contrôlée" ait débouché sur une détérioration de la tradition de sécurité de chemins de fer.

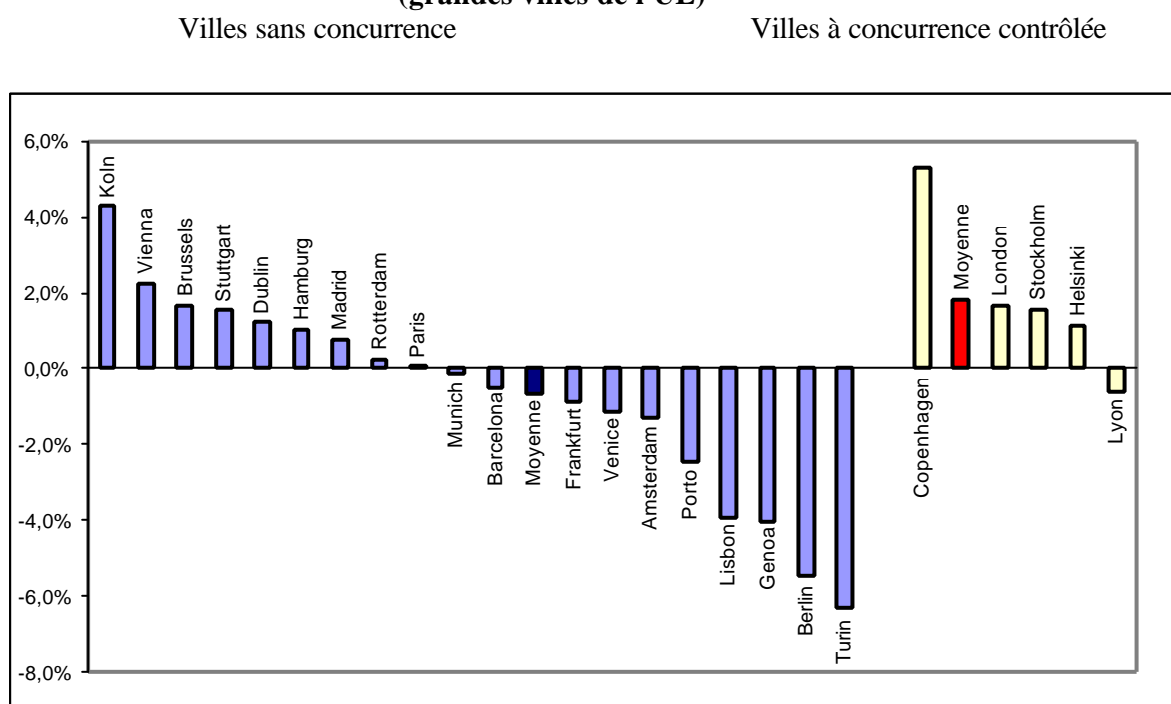
Table 12: Le rail reste toujours le moyen de transport le plus sûr

	Taux de mortalité Par million de personnes	Taux d'accident Par million de personnes par km	Par millions de personnes en heure
Transport urbain	113	110	3300
Ferroviaire	0,29	4	200
Maritimes	0,27	33	1050
Aérien	0,51	8	3650

Source : Conseil européen sur la sécurité des moyens de transports.

Dans d'autres modes de transport intérieur, la qualité est au cœur de l'obligation de service public.²⁷ Ainsi, la demande de transports urbains est très sensible aux variations de qualité. Dans ce secteur, l'un des principaux objectifs de l'action publique consiste à faire basculer la demande de moyens de transport privés vers les transports publics, pour des raisons liées à l'environnement, à l'énergie ou à l'urbanisme. L'une des manières d'y parvenir consiste à relever les normes de qualité du service.

Graphique 22 : Variation annuelle de l'utilisation des autobus et des trains urbains dans les années 90 (grandes villes de l'UE)



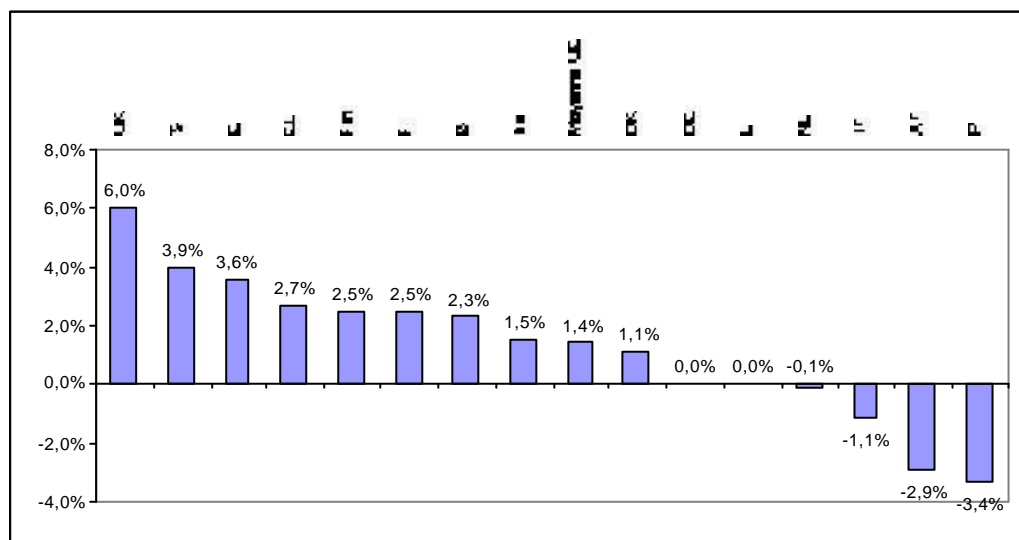
Source : Direction générale Énergie et Transports. 4ème programme Cadre de recherche projets PETS (Pricing European Transport System), EUR 19967

²⁷ En fait, l'obligation de service public est souvent introduite pour compenser les effets de dysfonctionnements du marché et rétablir une situation équitable pour tous les acteurs de la concurrence multimodale.

La comparaison de différents régimes de concurrence permet de penser que la “concurrence contrôlée” (processus d'appel d'offres ouvert où l'adjudicataire obtient l'accès exclusif au réseau pendant une durée déterminée) fonctionne mieux que d'autres modalités de prestation de services. S'il est vrai que la déréglementation permet de fournir des services à des coûts inférieurs à ceux de la “concurrence contrôlée”, elle peut cependant déclencher une course vers le nivellement de la qualité par le bas, au détriment de la qualité la plus élémentaire. D'un autre côté, la prestation publique peut ne pas apporter les bonnes incitations pour modifier les structures de la demande et elle est moins rentable²⁸. Les données du graphique 22 viennent apparemment étayer la conclusion du Livre blanc sur la politique de transports récemment adopté par la Commission : en attirant une nouvelle demande de transports urbains, la concurrence contrôlée peut donner de meilleurs résultats que les structures de marchés réservés²⁹.

De même, la demande de transport ferroviaire de voyageurs a considérablement progressé dans les pays où existe la “concurrence contrôlée”. Le graphique 23 montre que le Royaume-Uni et la Suède ont obtenu de meilleurs résultats que tous les autres États membres en termes de croissance de la demande. Dans ce secteur, en revanche, il est plus difficile de définir le rapport entre une demande plus forte et une qualité améliorée.³⁰

Graphique 23 : Taux annuel de variation des voyageur-kilomètres par chemin de fer, 1994-1999



Source : Direction générale Énergie et transports

²⁸ Une étude réalisée pour la Commission (4^{ème} Programme Cadre sur les réseaux transeuropéens) a estimé le coût de production de services d'autobus à 1,44 Euro/bus.km, dans un contexte déréglementé, à 2,26 Euro/bus.km en concurrence contrôlée et à 3,02 Euro/bus.km sur les marchés réservés.

²⁹ L'étude qualitative sur les attitudes des consommateurs (voir paragraphe 3.8) indique que le transport urbain avait le plus faible niveau de satisfaction de tous les secteurs. Ceci confirme les résultats de l'enquête d'eurobaromètre sur les services d'intérêts général publié l'année dernière. (disponible sur http://europa.eu.int/comm/dgs/health/library/surveys/sur15_fr.pdf)

³⁰ L'Eurobaromètre sur les services d'intérêt économique général montre qu'en Suède et au Royaume-Uni, les consommateurs ont un niveau de satisfaction générale légèrement supérieur à la moyenne de l'UE, mais d'autres pays ont obtenu des résultats relativement meilleurs. Cette étude a montré également qu'au niveau de l'Europe les services ferroviaires sont ceux qui donnent le plus faible niveau de satisfaction. Les consommateurs britanniques interviewés pour l'étude présentée au chapitre 3 ont signalé une détérioration du service en terme de retard, sécurité, confort et le nombre d'employés en service.

Dans le secteur de l'énergie, la réglementation de la qualité joue un très grand rôle. En général, des licences ou des contrats pour la prestation du service ou l'exploitation de certains trajets précisent des niveaux minima de prestation du service. Dans certains cas où les dispositions relatives aux minima sont particulièrement importantes (continuité de la fourniture d'électricité...), il n'est pas rare que les autorités nationales de contrôle imposent des mécanismes de remboursement destinés à dédommager les consommateurs du préjudice subi en raison de pannes d'électricité. L'avantage de ce mode de réglementation de la qualité est qu'il ne nécessite pas une vaste campagne d'information; en revanche, il présente l'inconvénient de brouiller la perception des niveaux réels de qualité sur le marché.

Étant donné que les conséquences financières de la qualité de l'énergie s'alourdissent, certaines autorités nationales envisagent le recours à des incitations économiques pour garantir aux clients des niveaux de qualité minima. Dans les pays où le réseau a été privatisé, il apparaît que des règles minimales ont été mises en place pour garantir des niveaux de qualité minima de la fourniture d'électricité. À titre d'exemple, des sanctions pécuniaires sont prévues au Royaume-Uni lorsque les niveaux de qualité de l'électricité ne sont pas respectés.

Il n'existe pas beaucoup d'indicateurs des résultats de qualité pour le secteur de l'électricité. Le Conseil des autorités européennes de contrôle de l'énergie a publié les résultats d'une première opération de fixation de références sur la qualité dans ce secteur (continuité de la fourniture, tension et qualité commerciale) à l'aide de données fournies par cinq États membres (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Italie et Portugal). La comparabilité de ces chiffres est limitée et seul l'item "continuité de la fourniture" permet de faire des comparaisons approximatives, lesquelles montrent que les résultats des Pays-Bas et du Royaume-Uni en termes de coupures de courant sont meilleurs³¹.

Dans le secteur des télécommunications, la qualité du service détermine tout particulièrement la satisfaction du consommateur dans l'optique des obligations de service public. Le tableau 13 récapitule les renseignements sur la situation concernant les neuf indicateurs normalisés mentionnés dans le paquet de réglementation des télécommunications. La seule conclusion claire et nette qui se dégage de ce tableau est la proportion de données manquantes et le manque de comparabilité internationale. Alors que le délai de réaction des opérateurs semble s'améliorer, le pourcentage de pannes par ligne d'accès s'est aggravé dans de nombreux pays.

³¹ Les consommateurs semblent satisfaits avec l'électricité. Cependant le manque de transparence dans la structure des prix, les termes des contrats et la facturation sont souvent mentionnés comme des problèmes qui rendent difficiles les décisions de changement d'opérateurs et sont mentionnés comme faisant parti du problème.

Tableau 13 : Évolution de la qualité du service dans les télécommunications : nombre de pays présentant une amélioration, un statu quo ou une dégradation de la qualité du service depuis 1998

Indicateur de la qualité du service des télécommunications	Pays présentant une amélioration/sur un total de	Pays présentant un statu quo/sur un total de	Pays présentant une dégradation/sur un total de
Délai de première connexion	4/8	4/8	
Taux de dérangements par ligne	3/10	1/10	6/10
Délai de réparation des dérangem.	4/7	1/7	2/7
Taux des appels infructueux	1/8	3/7	4/7
Temps d'appel (1)		3/3	
Délai de réponse aux appels aux opérateurs	5/5		
Délai de réponse aux appels aux services de renseignements	1/2		1/2
Proportion de téléphones payants publics (appareils à pièces et à cartes) en état de marche	3/5		2/5
Précision des factures	3/5		2/5

Source : Sixième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications. COM (2000) 814.

La transparence des prix, une bonne information sur les contrats et la facturation sont des aspects importants du fonctionnement des marchés. Dans le secteur postal, les prix doivent être adaptés aux coûts et transparents. Dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications (téléphonie fixe et mobile) et du gaz, la transparence des prix est une préoccupation que partagent les consommateurs particuliers et les petits clients professionnels. Les normes de qualité commerciale varient fortement d'un pays à l'autre en ce qui concerne les contrats, les tarifs et les détails de la facturation. Malheureusement, les renseignements disponibles ne sont ni comparables ni systématiques, mais plusieurs pays et services signalent des réclamations de consommateurs dans ce domaine.

2.2. Calcul des coûts et financement des obligations de service public

Pour être complet, le bilan de la prestation des services publics qui vient d'être dressé doit examiner les principes et les pratiques qui président à leur financement.

La diversité des obligations de service public est également la principale caractéristique de leur mode de financement. Dans les réseaux traditionnels d'électricité possédant une clientèle captive, la situation de monopole a eu pour corollaire l'obligation de fourniture. Les pouvoirs publics ont demandé au titulaire du monopole de fournir toute l'électricité nécessaire, de la qualité spécifiée, à tous les utilisateurs captifs sur le territoire du monopole. En échange de cette obligation, l'opérateur a obtenu les bénéfices du monopole. Dans l'ensemble, cette situation continue à s'appliquer aux opérateurs de transport, du fait du caractère de monopole naturel de cette activité.

Sur un marché concurrentiel, aussi bien le gaz que l'électricité, les obligations de services publics nécessitent une structure différente. Dans de nombreux cas, de telles

obligations peuvent s'appliquer à toutes les entreprises du secteur de l'électricité, y compris les nouveaux entrants, afin d'assurer une norme minimale de service universel. Toutefois il est encore considéré comme approprié de placer des obligations sur seulement certaines entreprises un système de compensation financière est plus adéquat que l'attribution d'une situation de monopole sur un segment du marché.

Dans le transport ferroviaire de voyageurs, les contrats de fourniture précisant les obligations de service public sont assortis de transparence grâce au règlement 1191/69, lequel exige la notification des transferts aux sociétés de chemins de fer. Outre l'effet positif que cette exigence a sur la concurrence, la transparence permet de comparer des réseaux ferroviaires nationaux, ce qui donne des éléments d'appréciation. Le tableau 14 donne les aides accordées par chaque pays aux chemins de fer et notifiées en vertu du règlement précité ainsi que les autres aides destinées aux infrastructures ferroviaires pour la période 1996-1999. Les deux dernières colonnes donnent les aides par voyageur-kilomètre et les recettes par voyageur-kilomètre, révélant ainsi l'ampleur du coût de l'obligation de service public.

Dans les services postaux, la plupart des prestataires du service universel (à l'exception de la Suède et de la Finlande) financent leur obligation principalement avec les recettes tirées des services réservés. La directive 97/67/CE prévoit pour les obligations de service un fonds de compensation administré par une entité indépendante, ainsi que des règles comptables visant à assurer la transparence et des prix orientés sur les coûts pour les services universels. Tous les États membres ont pris des mesures pour répondre à ces exigences.

Dans le secteur des télécommunications, un mécanisme de financement analogue est prévu. Alors que neuf États membres ont créé un fonds pour le service universel, deux seulement (la France et l'Italie) les ont mis en œuvre.

Tableau 14 : Coût de l'obligation de service public de transport ferroviaire de voyageurs (million d'euros)

État membre	1997	1998	1999	C.A. par voyageur-km 1999 (euros)	Aide totale par voyageur-km 1999 (euros)
Autriche	616	654	656	0,062	0,081
<i>1191/69</i>	<i>604</i>	<i>641</i>	<i>641</i>		
Belgique	2092	2108	2119	0,064	0,279
<i>1191/69</i>	<i>328</i>	<i>331</i>	<i>336</i>		
Danemark	439	364	757	n.d	0,140
<i>1191/69</i>	<i>224</i>	<i>199</i>	<i>476</i>		
Finlande	43	41	39	0,018	0,011
<i>1191/69</i>	<i>40</i>	<i>38</i>	<i>38</i>		
France	6063	6034	6127	0,072	0,092
<i>1191/69</i>	<i>1460</i>	<i>1414</i>	<i>1550</i>		
Allemagne	10093	10372	9982	0,126	0,137
<i>1191/69</i>	<i>4210</i>	<i>4521</i>	<i>4504</i>		
Grèce	311	464	530	0,026	0,331
<i>1191/69</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>		
Irlande	133	136	180	n.d	0,129
<i>1191/69</i>	<i>81</i>	<i>85</i>	<i>102</i>		
Italie	5980	5690	5390	0,460	0,131
<i>1191/69</i>	<i>162</i>	<i>166</i>	<i>167</i>		
Luxembourg	11	164	182	n.d	0,607
<i>1191/69</i>	<i>7</i>	<i>73</i>	<i>70</i>		
Pays-Bas	762	1610	1806	0,085	0,126
<i>1191/69</i>	<i>154</i>	<i>259</i>	<i>234</i>		
Portugal	20	20	100	0,027	0,023
<i>1191/69</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>50</i>		
Espagne	1550	1431	1395	0,042	0,073
<i>1191/69</i>	<i>297</i>	<i>295</i>	<i>234</i>		
Suède	895	997	824	0,087	0,111
<i>1191/69</i>	<i>57</i>	<i>65</i>	<i>64</i>		
Royaume-Uni	2881	2858	2506	0,134	0,065
<i>1191/69</i>	<i>2804</i>	<i>2795</i>	<i>2399</i>		
R.-Uni: Irl. N	16,8	12,6	15,7		
<i>1191/69</i>	<i>16,6</i>	<i>12,5</i>	<i>15,5</i>		
UE			2721	0,085	0,093
<i>1191/69</i>					

Source : Direction générale Énergie et Transports. 4ème programme Cadre de recherche projets PETS (Pricing European Transport System), EUR 19967 en

Les fonds de service public et universel fonctionnent en calculant les coûts et avantages totaux de l'obligation de service universel; ensuite, le chiffre pertinent pour calculer le transfert est le coût net.³² Concrètement, ce n'est pas chose facile. En effet, le calcul des coûts est un exercice difficile fondé sur le concept de coûts incontournables. Toutefois, le calcul des avantages du service universel n'est pas plus aisé. Le tableau 15 donne les calculs pour la France et l'Italie en 1999. La comparaison des méthodologies utilisées pour calculer le prix de revient des obligations de service universel dans les trois pays mentionnés dans le présent rapport montre de nettes différences.

³² Au Royaume-Uni, l'autorité réglementaire a estimé les coûts du service universel en juillet 1999 entre 53 et 73 millions de livres et les avantages à 61 millions de livres, ce qui laisse un coût net de 12 millions de livres ou un avantage net de 8 millions de livres

Tableau 15 : Estimation du coût du service universel dans les télécommunications

Coût net total, en millions ₣	France	Italie
Zones/clients non rentables	237	74
Téléphones payants publics	29	34
Annuaire / renseignements	0	0
Tarifs sociaux	0	0
Avantages indirects et intangibles	0	-46
Coût net total	265	62
Coût net par ligne, en millions ₣	France	Italie
Zones/clients non rentables	7,0	2,8
Téléphones payants publics	0,8	1,3
Annuaire / renseignements	0	0
Tarifs sociaux	0	0
Avantages indirects et intangibles	0	-1,8
Coût net total par ligne (Euro)	7,8	2,4

Source : Sixième rapport sur la mise en œuvre de la réglementation en matière de télécommunications

La modification des règles communautaires envisagée dans le secteur des télécommunications comprend des lignes directrices pour le calcul des coûts nets et le mécanisme de récupération ou de partage³³. Elle propose l'introduction de mécanismes incitatifs permettant d'avoir efficacement le coût des obligations de service universel afin d'éviter l'incertitude et le fardeau réglementaire du calcul du coût net du service universel. Elle prévoit également la possibilité de récupérer les coûts nets sur le budget de l'État et d'attribuer les obligations par des méthodes d'appels d'offres ou de vente aux enchères. La collecte des fonds devrait se faire de manière à assurer une distorsion de marché minimale. En tout état de cause, le principe de l'indemnisation reste limité aux cas où le coût net du service universel est positif.

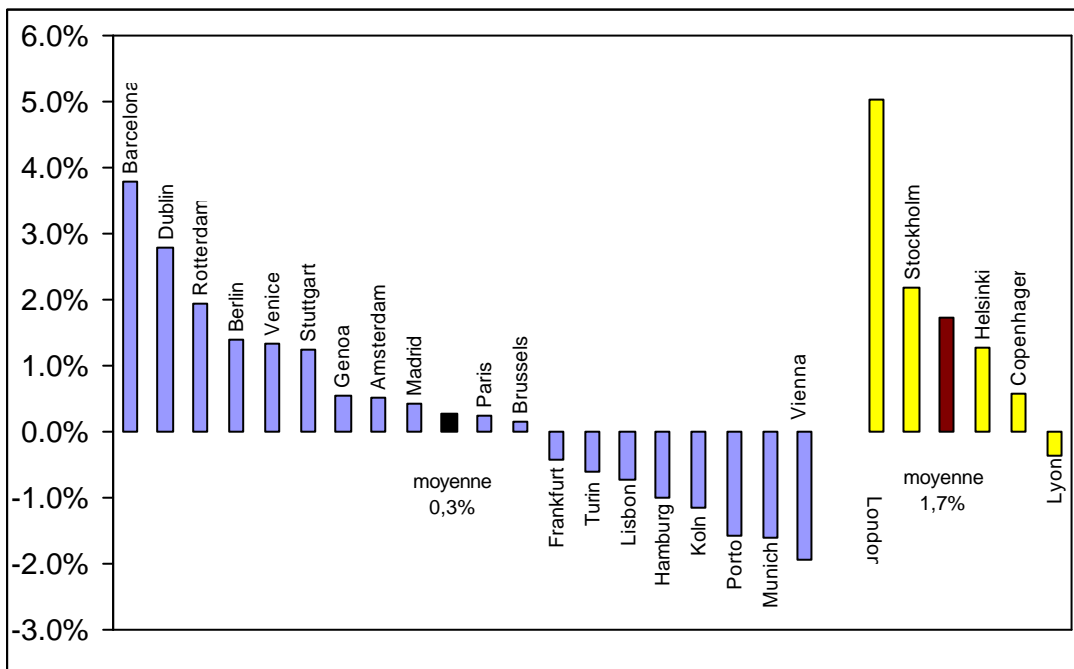
Dans le secteur des transports intérieurs, le coût et le financement de l'obligation de service public est fortement tributaire de la réduction maximale du coût de prestation du service. Les données disponibles montrent que des différences de réglementations se traduisent par de très nettes différences des niveaux de rentabilité. Les entreprises de transports urbains par autobus qui opèrent sur des marchés déréglementés sont 75% plus efficaces dans la couverture du coût total de l'offre du service que les entreprises qui opèrent sur des marchés plus contrôlés. Cette proportion est plus que doublée si l'on effectue la comparaison entre les entreprises privées et les entreprises publiques. Les entreprises qui opèrent sur des marchés déréglementés ont pu atteindre leur seuil de rentabilité même lorsque leur chiffre d'affaires unitaire avait baissé d'un taux aussi élevé que 90%, ce qui dénote une forte réduction des coûts de production. En outre, la "concurrence contrôlée" réduit très nettement le volume des subventions nécessaires en augmentant la couverture des frais d'exploitation par les recettes de billetterie. Dans les années 90, les villes à concurrence

³³ Ce qui complète celles qui ont été établies par la communication de la Commission du 27.11.1996 sur les critères d'évaluation des systèmes nationaux de calcul du coût et de financement du service universel dans les télécommunications, qui traite également de cette question.

contrôlée ont augmenté de 1,7% la proportion des frais d'exploitation couverte par les recettes de billetterie, alors que dans les villes sans concurrence, cette proportion n'a augmenté que de 0,3% (voir graphique 24).

Dans le secteur ferroviaire, plus l'autonomie commerciale de l'entreprise est grande, plus les recettes unitaires de celle-ci sont élevées, ce qui se traduit par une augmentation des recettes par train-kilomètre (6% en moyenne) et une baisse des subventions d'exploitation (jusqu'à 37%). Au Royaume-Uni et en Suède, où l'infrastructure et les services ont été séparés, les recettes unitaires sont plus élevées, respectivement, de 78% et 13% que dans les pays où cette séparation n'a pas eu lieu. La baisse de leurs coûts unitaires de production a atteint jusqu'à 51%, ce qui réduit de 49% les subventions nécessaires par train-kilomètre.³⁴

Graphique 24 : Variation annuelle de la couverture des frais d'exploitation par la billetterie dans de grandes villes de l'UE durant les années 90



Source : Direction générale Énergie et Transports. 4ème programme Cadre de recherche projets PETS (pricing European Transport System), EUR 19967 en

2.3. Dimension européenne des obligations de service universel et de service public.

Par nature, la prestation de certains services d'intérêt économique général revêt une dimension communautaire à laquelle la Commission accorde une attention particulière. La demande croissante pour la plupart de ces services, l'intégration dans le marché intérieur et

³⁴ Tarification des réseaux de transport européens. Étude réalisée pour la Direction générale Énergie et transport de la Commission européenne, 2001.

L'ouverture progressive de nombreux secteurs à la concurrence vont renforcer l'importance de cette dimension communautaire dans un proche avenir.

Dans bien des cas, cette dimension communautaire appelle des initiatives de l'UE pour coordonner les actions et faciliter les **dispositifs administratifs et de marché** au niveau des États membres. C'est notamment le cas pour le transport aérien où les problèmes de gestion du trafic et de congestion incitent la Commission à présenter des propositions pour un "ciel unique européen".

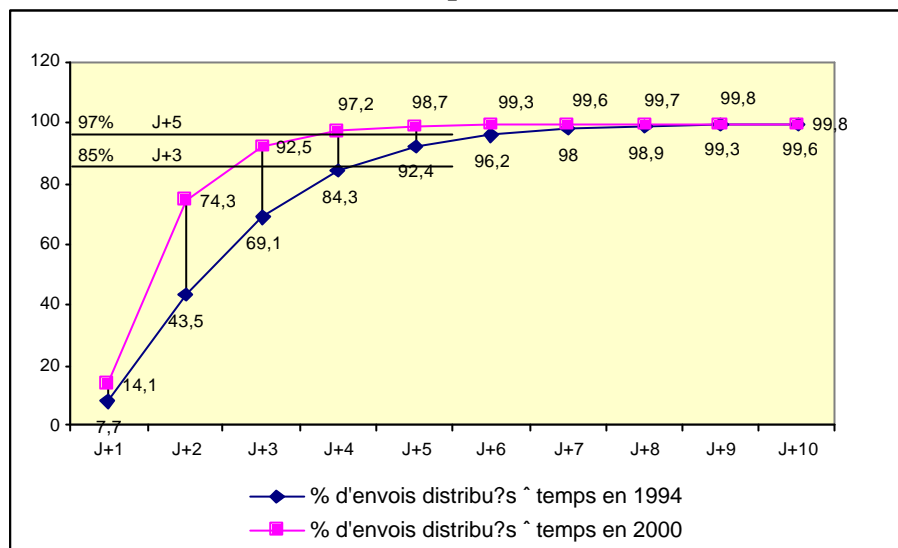
Le développement de la dimension communautaire est vital pour le fonctionnement des services d'intérêt économique général dans les secteurs de l'énergie. Ainsi, dans le secteur du gaz, l'extension du réseau est un élément essentiel dont dépend l'accès à ce type d'énergie dans les régions périphériques de l'Union, tandis que dans le secteur de l'électricité, le développement de l'infrastructure physique et des marchés pour soutenir un marché unique européen de l'électricité sera une variable clé de la réussite de la transformation en cours de ce secteur.

Actuellement, les échanges intracommunautaires d'électricité représentent à peine 8% de la demande totale. Même si ce chiffre est en augmentation par rapport à ceux du passé, il est légèrement inférieur aux échanges potentiels d'électricité si l'on considère les différences actuelles de prix d'un pays à l'autre. La capacité d'interconnexion au niveau européen est une contrainte impérative pour l'échange d'électricité, ce qui peut avoir des conséquences importantes pour l'évolution ultérieure du secteur dans un environnement ouvert et concurrentiel. Les événements qu'ont connus récemment les marchés américains de l'électricité s'expliquent notamment par l'isolement relatif du réseau californien par rapport au reste du réseau américain. Par ailleurs, l'intégration des marchés de l'énergie est une condition indispensable pour assurer une concurrence efficace. Une capacité d'interconnexion suffisante est une condition nécessaire pour pénétrer rapidement sur les marchés nationaux, car elle évite les retards imposés par la mise en place d'une capacité nouvelle. Les **limites d'interconnexion** qui existent actuellement en Europe en font une priorité d'action publique communautaire, comme l'indique la communication sur "L'initiative pour l'infrastructure européenne de l'énergie" (à paraître).

La dimension communautaire des marchés de l'énergie n'est pas limitée au réseau physique. En effet, la création d'un véritable marché unique européen de l'énergie impose l'élaboration de **dispositifs de marché** qui n'ont pas encore atteint une dimension communautaire. Il s'agit notamment d'élaborer des systèmes de gestion de la congestion ainsi que la tarification transfrontalière de l'électricité qui ont fait l'objet de la proposition de directive que la Commission a présentée au début de cette année (COM (2001) 125). Dans les services postaux, la dimension communautaire est liée à la qualité de la prestation de service au niveau de l'UE. La qualité de la poste intracommunautaire est inférieure aux normes nationales, mais des améliorations récentes ont comblé le fossé dans une très large mesure. Le pourcentage d'envois postaux parvenant à destination dans les trois jours suivant leur dépôt à la poste était légèrement supérieur à 69% en 1994. La directive sur l'ouverture partielle des marchés des services postaux comporte des objectifs de qualité consistant à atteindre 85% de distribution intracommunautaire dans les trois jours suivant la date de

dépôt à la poste (J+3) et 97% de distribution sous cinq jours (J+5). Ces objectifs ont été atteints en moyenne en 2000. Une question qui reste en suspens est la normalisation des méthodes de mesure, laquelle est en cours au CEN (graphique 25).

Graphique 25 : Qualité du service pour le courrier intracommunautaire en service rapide



Source : International Post Corporation

3. Résultats d'une étude qualitative réalisée dans les 15 États membres sur les attitudes des citoyens à l'égard des services d'intérêt économique général

Afin de compléter l'évaluation horizontale des services d'intérêt économique général, une étude qualitative a été réalisée pour la Commission sur les attitudes des citoyens à l'égard des services d'intérêt général.³⁵ Les résultats de cette étude qualitative reflètent la perception des citoyens d'interviewer sur la performance des services d'intérêt général. Ceci est un élément indispensable pour l'évaluation de la performance des services d'intérêt général. Pour une évaluation complète cet élément doit être pris en compte à côté des résultats de l'analyse présentée dans les sections précédentes. Cette section présente de premiers résultats synthétiques de cette étude dont les principaux objectifs étaient :

- d'apprécier le degré de satisfaction des consommateurs européens à l'égard de différents services d'intérêt économique général : satisfaction globale et satisfaction en matière de prix,
- de dégager quelles sont, aux yeux des consommateurs concernés, les composantes essentielles de la qualité du service,
- d'analyser leurs attitudes et les réactions à la libéralisation ou à la perspective de libéralisation de ces marchés,
- de connaître leurs attitudes à l'égard des obligations de service public imposées aux fournisseurs de services.

³⁵ La conception et le financement de l'étude a été pris en charge par les Directions Générales " Santé Publique et Politique des Consommateurs " et " Marché Intérieur " en collaboration avec le DG de Presse.

Parmi les marchés concernés, l'accent a été placé plus particulièrement sur ceux de la fourniture d'électricité, de la téléphonie fixe et mobile, des transports aériens, des transports ferroviaires interurbains et des transports urbains – pour lesquels on a demandé aux personnes interrogées d'évaluer, par une note de 0 à 10, à la fois leurs satisfaction générale et son évolution et leur satisfaction en matière de prix et son évolution, avant de les amener à expliciter les facteurs de leur satisfaction ou insatisfaction. Des investigations plus limitées ont également été menées sur les services de fourniture de gaz, les services postaux, et la fourniture de l'eau.

Cette étude qualitative ne vise pas à réaliser de mesures statistiques précises des niveaux de satisfaction, mais plutôt à en comprendre les raisons et les facteurs sous-jacents; les notes moyennes qui résultent des exercices précédemment décrits doivent donc être considérées comme des indicateurs approximatifs, en temps d'ordres de grandeur. Ces résultats sont présentés au tableau 16.

L'étude a été réalisée par la méthode des entretiens de groupe avec trois entretiens dans chacun des États membres, réunissant des personnes :

- de catégories sociales moyennes-supérieures (allant des cadres supérieurs aux cadres moyens et aux professions indépendantes)
- de catégories sociales moyennes-inférieures (employés et ouvriers)

Tableau 16: Évaluation de la satisfaction à l'égard des principaux services étudiés

	Catégories sociales Moyenne Supérieures	Catégories sociales Moyennes inférieures	Catégories sensibles de population
Électricité			
- Satisfaction globale	7/7,5	7	7
- Satisfaction prix	5/5,5	5	5,5/6
Téléphonie fixe			
- Satisfaction globale	6	6/6,5	7
- Satisfaction prix	5	5	5,5
Téléphonie mobile			
- Satisfaction globale	6,5/7	7/7,5	7,5
- Satisfaction prix	5	6	6
Transport aériens			
- Satisfaction globale	6,5/7	7	7/7,5
- Satisfaction prix	5,5/6	6	5,5/6
Transport ferroviaires interurbains			
- Satisfaction globale	5,5	6/6,5	5,5/6
- Satisfaction prix	4,5	5,5	5,0
Transports urbains			

- Satisfaction globale	5,5	5,5/6	5,5
- Satisfaction prix	5,5	5/5,5	5/5,5

Note : Tous pays confondus, la satisfaction des Européens interrogés à l'égard du service en général et à l'égard de son prix ressort comme suit (notes moyennes arrondies sur une échelle de notation de 0 à 10)

Source : OPTEM, " Étude qualitative réalisée dans les 15 États membres sur les attitudes des citoyens à l'égard des services d'intérêt économique général ", 2001.

- de catégories sociales "sensibles" (personnes en situation de précarité socio-économique) avec en outre, dans chaque groupe, quelques personnes âgées de milieux modestes. Contrairement aux deux premiers groupes qui étaient organisés dans la capitale ou dans une très grande ville de chaque pays, le troisième groupe l'était dans une ville moyenne, plus susceptible de présenter éventuellement des problèmes d'accès à certains services.

Un premier résultat se dégage de l'étude en ce qui concerne le niveau de satisfaction selon la catégorie sociale. Sans que cela ne constitue une règle systématique, on constate que le niveau moyen de satisfaction (générale, et même en matière de prix) n'est pas inférieur dans les catégories sociales les plus défavorisées à ce qu'il est dans les couches plus aisées de la population, et qu'il est même plutôt supérieur. Cela pourrait être dû en partie aux différents niveaux d'attente et d'exigence des personnes des différentes catégories.

3.1 Service de fourniture d'électricité

C'est un service essentiel, indispensable et vital, dont on ne peut imaginer se passer, qui doit aller de soi. De tous les services étudiés, c'est celui pour lequel la note de satisfaction globale est la plus élevée, ce qui montre que, sauf exceptions ou cas particuliers, les exigences élémentaires d'accès au service et de continuité d'approvisionnement sont satisfaites dans de bonnes conditions. Par rapport à ces conditions de base essentielles, les autres facteurs de service sont relativement subsidiaires ou sont présumés assurés (on se pose spontanément peu de questions sur des caractéristiques détaillées du service).

La satisfaction globale apparaît dans l'ensemble plus élevée dans les pays du Nord que dans les pays du Sud de l'Europe, mais il n'y a guère qu'en Grèce que de fortes doléances se manifestent.

La satisfaction en matière de prix est en revanche relativement médiocre, alors qu'en l'absence de critères très différenciateurs de la qualité de service, ce critère est particulièrement important, pour une fourniture indispensable à la vie courante. Rares étant ceux qui ont des références objectives de prix en termes absolus, l'insatisfaction en matière de prix est très liée à la perception d'augmentation de ceux-ci, dans un contexte où le consommateur ne peut généralement que subir.

Dans les quelques pays où le marché a été ouvert à la concurrence, celle-ci n'est pas contestée dans son principe, mais elle n'est pas généralement perçue comme ayant apporté des changements majeurs au bénéfice du consommateur : les gains en matière de prix sont généralement considérés comme minimes, éphémères, incertains, voire nuls;

l'opacité tarifaire (dénoncée également dans d'autres pays) décourage, chez la plupart, la tentation de faire jouer la concurrence; en outre, les personnes interrogées n'observent pas non plus de changement sensible de la qualité générale du service.

En ce qui concerne les autres pays, on observe des attitudes relativement ouvertes à l'idée d'ouverture du marché en Grèce (du fait du mécontentement à l'égard de la compagnie nationale), en Irlande, en Italie et au Portugal : on pourrait en escompter un prix un peu moins élevé et une amélioration du service au client. En revanche, la défiance est grande dans les autres États membres.

Les obligations de service public imposées aux fournisseurs d'électricité apparaissent nécessaires et naturelles; seule l'obligation de non-coupure aux ménages hors d'état de payer leur facture suscite parfois des interrogations (contrainte imposée au fournisseur ou rôle des services sociaux).

3.2 Service de fourniture de gaz

Ce marché a été analysé de manière plus légère, ne serait-ce que parce qu'il est très inégalement développé d'un pays à l'autre : parmi les personnes interrogées, rares sont celles qui sont approvisionnées en gaz par le réseau en Finlande, en Suède, au Danemark, en Allemagne, en Irlande ou en Grèce, et c'est une source d'énergie encore nouvelle pour beaucoup d'Espagnols.

Bien qu'on n'ait pas, pour ce service, procédé à des notations de la satisfaction, celle-ci apparaît à l'analyse des commentaires comme particulièrement élevée chez la plupart des utilisateurs.

Les facteurs d'appréciation du service sont pour l'essentiel les mêmes que pour la fourniture d'électricité, avec toutefois un poids beaucoup plus grand accordé à la sécurité pour une énergie potentiellement dangereuse.

Dans ce contexte, il semble que le niveau de satisfaction générale soit plus élevé en fait que pour l'électricité. Les propos des personnes interrogées laissent apparaître de moindres critiques à l'égard des modalités de facturation et de la lisibilité des tarifs et des factures et, surtout, le gaz naturel apparaît presque partout comme une énergie particulièrement économique (avec des réserves sur ce plan seulement en Espagne, en Italie, ainsi que chez quelques Néerlandais et Allemands qui mettent en cause "l'indexation" du prix du gaz sur celui du pétrole).

Dans l'unique État membre où le marché a été ouvert à la concurrence, c'est-à-dire au Royaume-Uni, on observe en gros les mêmes attitudes que pour l'électricité à l'égard du processus de libéralisation, avec une réticence accentuée au changement de fournisseur liée à des craintes sécuritaires.

Dans les autres États membres, on observe à cet égard des attitudes voisines de celles qui s'expriment à propos de l'électricité, avec une demande plus forte d'opérateur public ou de contrôle public très strict. Il en va en gros de même pour les obligations de service public.

3.3 Téléphonie fixe

Ce service est l'objet d'une appréciation moyennement bonne en ce qui concerne le degré de satisfaction globale, mais seulement médiocre en ce qui concerne son prix.

La satisfaction à l'égard du service de manière générale apparaît plus élevée qu'ailleurs en Finlande, en Suède, en Allemagne, en Belgique et en Irlande, et au contraire plus faible aux Pays-Bas, en Italie, en Espagne et en Grèce.

En ce qui concerne le niveau de satisfaction en matière de prix, il est relativement élevé en Allemagne et en Irlande ainsi qu'au Portugal, mais bas au Danemark, aux Pays-Bas, au Luxembourg, en France, en Italie, en Espagne et en Grèce.

Ces appréciations recouvrent cependant des situations diverses, la satisfaction ou l'insatisfaction exprimée dans les notations pouvant s'adresser à l'opérateur historique, aux nouveaux opérateurs ou à la situation globale créée par la concurrence qui s'est instaurée.

Ainsi, derrière l'appréciation globale qui apparaît nettement favorable dans cinq pays se révèle, en réalité, une image assez positive de l'opérateur historique en Finlande, en Suède et en Irlande, mais des critiques beaucoup plus vives en Allemagne et en Belgique.

Dans les pays où, au contraire, le niveau de satisfaction globale déclaré est le plus faible, cela va généralement de pair avec une vive insatisfaction sur le plan tarifaire qui s'adresse pour l'essentiel à l'opérateur historique dans des situations de concurrence plus ou moins développée et plus ou moins vive; et ce mécontentement d'ordre économique est également visible au Luxembourg et en France où, pourtant, l'opérateur national historique est plus valorisé sur le plan général. Dans les autres pays (de satisfaction moyenne), on trouve des attitudes contrastées.

Globalement, les motifs de satisfaction tiennent à la qualité technique du service (disponibilité de la connexion, continuité et intervention rapide en cas d'interruption, qualité sonore de la liaison, etc.), souvent aussi à l'existence de nouveaux services appréciés (facturation détaillée, boîte vocale, transferts d'appels, etc.).

Sur les aspects de base, l'opérateur historique est rarement mis en cause, mais les nouveaux opérateurs concurrents sont diversement appréciés (assez négativement, semble-t-il, au Royaume Uni, en Irlande et en Espagne, au moins pour certains d'entre eux – notamment ceux qui disposent de leur propre infrastructure locale).

Quant aux motifs d'insatisfaction, ils concernent essentiellement deux aspects :

- l'aspect tarifaire, en dépit de la reconnaissance fréquente d'une réelle diminution du coût des appels avec l'instauration de la concurrence (soit avec de nouveaux opérateurs, de téléphonie fixe mais aussi parfois de téléphonie mobile, soit parce que l'opérateur historique lui-même a baissé ses tarifs sous la pression concurrentielle) : le mécontentement se concentre ici sur la redevance d'abonnement, dont on constate l'augmentation, dont on déplore le coût intrinsèquement élevé, ou dont on conteste même de manière croissante le principe.

Même quand l'opérateur historique a abaissé substantiellement ses coûts d'appels, il est soupçonné de ne l'avoir fait que contraint et forcé, de chercher à "se rattraper" par une augmentation des abonnements ou par le développement subreptice de nouveaux services payants, et au fond à privilégier une logique de profit plutôt que de faire bénéficier l'abonné des gains de productivité qu'on sait ou qu'on devine permis par l'évolution technologique. La "jungle" tarifaire et la difficulté à comparer les tarifs d'opérateurs concurrents sont parfois aussi dénoncées.

- L'aspect de la relation client-fournisseur, fortement mise en cause dans plusieurs pays (Finlande, Allemagne, Belgique, Italie, Espagne, Grèce par exemple). Contrairement au marché de l'électricité où les critères d'appréciation de la qualité de service, en dehors du prix, se concentrent sur quelques facteurs de base et où la relation idéale client-fournisseur est, au fond, une absence de relation synonyme d'absence de problème, les attentes en matière de téléphonie fixe sont plus vives et plus diversifiées, en plus d'une attente beaucoup plus forte de baisse des prix sous l'effet de la concurrence : dans l'esprit du consommateur, on a affaire à un marché en évolution, voire en révolution, alors que celui de l'électricité est vécu comme plus statique.

Les attitudes à l'égard de l'ouverture du marché à la concurrence (réalisée partout mais de façon inégale ou inégalement perçue) sont très généralement positives.

En ce qui concerne les obligations de service public, elles sont perçues de manières variables – certaines restant impératives comme l'accès aux services d'urgence.

3.4 Téléphonie mobile

Les services de téléphonie mobile sont globalement l'objet d'une satisfaction générale assez élevée et sensiblement supérieure à celle qui se manifeste à l'égard de la téléphonie fixe – avec également une appréciation plus favorable en matière de prix.

Il règne en l'occurrence une plus grande homogénéité entre les différents pays concernant les appréciations générales – les Danois, les Irlandais et les Espagnols se déclarant toutefois plus modérément satisfaits.

La satisfaction en matière de prix est en revanche beaucoup plus variable, et particulièrement faible en Suède, en Allemagne et aux Pays-Bas comme au Danemark et en Espagne.

Les facteurs conditionnant la satisfaction sont peu ou prou les mêmes dans tous les pays :

- facteurs techniques du service : couverture géographique, permanence et continuité de la connexion, qualité de la "ligne"
- existence de services innovants, qui n'existent pas ou qui sont seulement à leur début en téléphonie fixe

- qualité de la relation client-fournisseur et du service au client (disponibilité immédiate, clarté et qualité des réponses, amabilité des interlocuteurs)
- facteurs tarifaires : le niveau des prix lui-même, mais aussi l'existence d'une variété de formules ou de "packages ", la clarté ou l'opacité de la tarification, les moyens de contrôle ou d'autocontrôle de sa consommation.

Les facteurs non tarifaires, et notamment les facteurs techniques, jouent un rôle dans les notes relativement peu élevées de satisfaction globale enregistrées dans certains pays (couverture pas toujours assurée dans toutes les parties du pays, interruptions fréquentes des communications mises en cause en Irlande).

La perception de tarifs élevés (ou "qui restent élevés ") peut contribuer aussi à une notation globale peu favorable, outre les basses notes qu'elle entraîne sur cet aspect spécifique (et cela aussi bien dans des marchés "mûrs" où l'équipement s'est vite développé que dans des marchés au développement plus récent)

De manière générale toutefois, la satisfaction globale assez élevée qu'on observe dans de nombreux pays s'explique par la convergence de plusieurs éléments :

- la variété et l'aspect permanent des services innovants, qui font de la téléphonie mobile un service plus complet que la téléphonie fixe et qui relève encore quelque peu du "merveilleux".
- la qualité du service de relation avec la clientèle, qui tranche souvent singulièrement en positif par rapport à la téléphonie fixe.
- la relative nouveauté de la téléphonie mobile, qui fait qu'on "excuse " plus facilement des défauts qu'on ne pardonnerait pas à la téléphonie fixe ("trous " de couverture par exemple). Le marché étant toujours en développement, on escompte explicitement ou implicitement qu'il y sera remédié.

La relative satisfaction en matière de prix tient également à plusieurs raisons :

- l'existence de nombreuses formules tarifaires entre lesquelles on peut choisir celle qui est a priori le mieux adaptée à son propre cas.
- Certes la comparabilité des offres tarifaires n'est pas toujours évidente pour tous (notamment les moins anciennement familiarisés avec l'usage du téléphone mobile), mais le choix de la formule, avant celui de l'opérateur, ne paraît pas poser de grands problèmes à la plupart
- la capacité d'autocontrôle de sa consommation, à la fois par la possibilité de savoir à tout moment "où on en est " et par les systèmes de cartes prépayées qui incitent à l'autolimitation – ce qui relativise la perception du prix élevé des appels
- l'absence d'abonnement facturé avant d'effectuer toute communication.

- le sentiment fréquent que les coûts initialement élevés ont baissé et devraient encore baisser avec la poursuite du développement de ce marché encore “ neuf ” dans un contexte concurrentiel.

Dans ce marché sans passé, l’existence d’une concurrence entre plusieurs opérateurs apparaît à tous naturelle, logique et nécessaire. Certains lui attribuent la baisse des tarifs, la qualité du service ou l’enrichissement permanent des fonctionnalités; d’autres sont plus dubitatifs sur l’ampleur des différences de prix d’un opérateur à un autre (au-delà des formules plus ou moins comparables), mais il est clair pour tous que la concurrence joue de toute manière dans un sens favorable.

3.5 Courrier et expédition de colis

Ce marché a donné lieu à des investigations limitées. Le service du courrier classique, acheminé par la poste, est jugé inégalement satisfaisant selon les pays. Les appréciations les plus globalement positives paraissent émaner de Finlande, du Danemark, du Luxembourg, d’Irlande et du Portugal – pays où il y a même souvent le sentiment d’une certaine amélioration.

Dans trois pays – Belgique, Italie et Espagne –, on voit particulièrement critiquer la poste pour son caractère administratif, bureaucratique et retardataire. Dans plusieurs autres, au contraire, on voit mettre en cause un service public qui tend de plus en plus à se comporter comme une entreprise privée, à la recherche du profit. C’est le cas notamment de la Suède, du Danemark et de l’Allemagne où l’on s’inquiète de la fermeture de bureaux de poste, de l’utilisation de supermarchés ou de stations-service comme lieux de dépôt ou de retrait de courrier (critique également présente en Finlande), ou du coût croissant des opérations non standard (également dénoncé dans d’autres pays) : lettres recommandées, mandats, colis.

Pour le service du courrier classique, les critères conditionnant la satisfaction sont principalement le délai type d’acheminement, la sécurité (pas de lettres perdues) et le coût (très généralement jugé bas ou au moins satisfaisant pour les lettres ordinaires) ; il s’y ajoute la disponibilité des bureaux de poste et la qualité de l’accueil, parfois aussi la diversité des opérations que l’on peut y réaliser ainsi que le comportement des facteurs dans la distribution.

Rares sont ceux, même dans les pays où règne l’insatisfaction, qui envisagent que ce service puisse être un jour ouvert à la concurrence.

Dans le marché de l’expédition de colis, la satisfaction est également variable. Elle paraît être la plus grande en Finlande, au Luxembourg, en Irlande et au Portugal, et la plus faible en Suède, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en Italie.

Les critères de satisfaction ou d’insatisfaction sont principalement la vitesse d’acheminement, le respect (éventuellement garanti) des délais, et le traitement physique des paquets (qu’ils ne soient pas abîmés, qu’ils ne soient pas laissés devant la porte en cas d’absence...) - ainsi que le prix.

Dans ce domaine, on sait partout qu'il existe des services concurrents "privés". Leur qualité est généralement jugée excellente quant à l'ensemble des critères techniques, mais d'un prix prohibitif pour le particulier (ceux qui les utilisent le font à titre professionnel). La perception dominante reste celle de deux types de services qui relèvent de marchés de nature différente.

3.6 Transport aérien

La satisfaction globale moyenne à l'égard du transport aérien (chez ceux qui ont eu l'occasion de l'utiliser, pas dans toutes les catégories sociales dans tous les pays) est assez élevée – et elle n'est médiocre dans aucun des États membres.

Le degré de satisfaction en matière de prix est également relativement élevé (c'est le service qui reçoit dans l'ensemble la meilleure note à cet égard), bien que les consommateurs expriment par leurs notations des doléances notables en Suède, en Allemagne, aux Pays-Bas et, semble-t-il, en Italie.

Les critères d'appréciation de la qualité du service sont les mêmes d'un pays à l'autre : sécurité (condition essentielle, soulignée notamment dans les circonstances actuelles), état des appareils (qui influe sur le sentiment de sécurité), espace et confort des sièges, service à bord (repas, boissons, distractions), service au sol (rapidité ou lenteur des opérations d'enregistrement, d'embarquement, de sortie des avions, de récupération des bagages), respect des horaires et information en cas de retard, professionnalisme et amabilité du personnel.

Ces éléments de qualité peuvent varier, et parfois assez largement d'une compagnie ou d'un vol à l'autre, mais ils sont mis en regard de la très large palette de tarifs aujourd'hui disponibles, et qui constitue l'évolution majeure des dernières années : on peut, en bonne connaissance de cause, choisir un tarif qui rend abordable le voyage aérien, en ajustant en quelque sorte son niveau d'attente au niveau tarifaire.

Cette situation est largement reconnue comme dérivant de la concurrence accentuée entre un nombre plus grand de transporteurs, qui fait partie du cadre normal et naturel du marché du transport aérien aujourd'hui.

Les cas d'insatisfaction plus vive proviennent notamment d'une absence de concurrence tarifaire (vols intérieurs dans certains pays par exemple).

3.7 Transport ferroviaire interurbain

Ce service est l'objet d'appréciations très variables d'un pays à l'autre, et parfois d'une catégorie sociale à l'autre, quant à sa qualité globale et quant à son prix. Dans la mesure où l'on peut faire une moyenne européenne dans ces conditions, les notes moyennes apparaissent assez basses sur l'un et l'autre de ces critères.

L'évaluation est en outre rendue complexe par le fait que les personnes interrogées, d'un groupe à l'autre, n'ont pas nécessairement en tête les mêmes services, ne fréquentent pas les mêmes lignes et n'ont pas les mêmes motifs ni les mêmes fréquences de

déplacement : le seul examen des notes de satisfaction données peut être partiellement trompeur. Dans l'ensemble, on peut distinguer :

- les pays où règne un degré de satisfaction assez élevé : la Finlande, le Danemark, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal.

Ces pays sont caractérisés par une perception assez générale d'amélioration notable du service ces dernières années, qu'il s'agisse de la modernité et du confort du matériel roulant ou de l'extension ou de l'amélioration du réseau en termes de lignes nouvelles et/ou plus rapides (Espagne, Portugal, Danemark pour la liaison du Storebaelt). Il s'y ajoute celle d'un service satisfaisant sur les plans de la densité du réseau, du respect des horaires et du comportement du personnel.

La tarification est évaluée positivement en Finlande (malgré une critique de la réforme du système avec nécessité de réservation), en Espagne et au Portugal; dans les deux autres pays le sentiment en matière de prix est nettement plus réservé

- les pays où le degré de satisfaction est moyen ou très variable d'une personne à l'autre : la Suède, la Belgique (en dépit de notes moyennes apparemment élevées), le Luxembourg, la France et la Grèce.

En Suède la satisfaction paraît assez grande à l'égard des trains directs "d'affaires", et moyenne à l'égard des autres aspects du service. La privatisation et la présence de plusieurs opérateurs sur le réseau ne suscitent pas de grands commentaires – sinon sur la moindre commodité lorsqu'un voyage implique un passage sur les réseaux de plusieurs compagnies; les prix sont assez moyennement évalués

En Belgique, les doléances initiales assez fréquentes quant à la ponctualité (et aux grèves), au confort et à la propreté sont partiellement compensées par une image de tarifs raisonnables.

Au Luxembourg, on perçoit le service comme bien assuré dans ses composantes de base et peu coûteux, mais comme lent, peu moderne et peu dynamique.

En France, l'ambiguïté tient à une dualité croissante du service entre des TGV rapides et confortables, mais chers, et une appréciation nettement moins positive des lignes classiques, et de manière générale de l'accueil, de l'information et de services annexes tels que la restauration.

En Grèce, c'est un service que tous n'utilisent pas. Malgré quelques améliorations perçues dans le sens de la modernisation (trains Intercity), il est vu dans l'ensemble comme obsolète, mais peu coûteux et accessible

- les pays où l'insatisfaction est grande : le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Irlande et l'Italie.

Au Royaume-Uni, il y a une fréquente mise en cause des retards, du manque de confort, de l'absence de propreté, d'un personnel qui brille par son absence, ainsi que

de la sécurité – dans un contexte de prix toujours croissants. Un consensus assez large règne pour dénoncer un système privatisé de chemins de fer³⁶.

En Allemagne, les critiques de la DB sont vives, et la dualité du réseau est vécue de façon plus nette encore qu'en France : trains de haute technologie réservés de fait aux voyageurs d'affaires en raison de leurs prix élevés (et tarification "opaque" de manière générale), et reste du réseau médiocre, quelque peu délaissé (fermeture de lignes secondaires, faiblesse des investissements de modernisation). Dans ce pays, une relative sympathie pour l'idée d'ouverture à la concurrence se dessine – à condition qu'elle soit assortie du maintien de lignes non rentables

En Italie, des critiques du même type se manifestent.

Aux Pays-Bas, le sentiment de service médiocre et dégradé est fréquent (retards, absence d'information, dessertes moins nombreuses de certaines destinations, inconfort), avec en outre la perception de prix en nette augmentation.

En Irlande, on a affaire à l'idée d'un service peu fiable, peu confortable, assez cher et d'un réseau assez peu développé.

Lorsqu'on analyse les composantes essentielles de la qualité de service, on peut recenser des attentes, inégalement satisfaites d'un pays à l'autre et parfois d'une partie du réseau à une autre, de rapidité, de ponctualité, de confort minimum ou d'amélioration du confort, de facilité et de clarté d'information, d'efficacité, d'amabilité du personnel – outre la demande de base de continuité de service et de desserte minimale.

Sauf peut être en Allemagne, la perspective d'une ouverture à la concurrence de ce service est reçue avec des doutes souvent profonds, l'aspect de service public restant essentiel – avec les obligations qui en découlent et qui recouvrent largement la palette des obligations imposées par la politique communautaire.

3.8 Transports urbains

Ces services recouvrent des réalités extrêmement diverses et sont utilisés dans des mesures très différentes d'une catégorie de population à une autre : les comparaisons sont donc particulièrement délicates, (d'autant plus que les lieux d'habitation et de travail font presque de chaque cas un cas particulier).

En ce qui concerne la satisfaction globale elle apparaît comme la moins bonne de tous les services étudiés, alors que le niveau des prix apparaît relativement beaucoup plus acceptable.

Certains pays se caractérisent par des évaluations positives et relativement homogènes : la Finlande, le Danemark, l'Autriche – au contraire notamment de l'Allemagne, de l'Irlande et des Pays-Bas.

³⁶ Ceci malgré le fait qu'après la privatisation le nombre de passagés ait augmenté jusqu'à atteindre des chiffres jamais vus depuis les années 40 et malgré l'existence de tarifs spéciaux.

En matière de prix, les Finlandais et les Danois apparaissent également plus satisfaits que les citoyens d'autres pays, et cela peu ou prou dans toutes les catégories de population – ainsi qu'une part notable des Belges, des Portugais et des Grecs – au contraire des Allemands, des Néerlandais, des Irlandais et aussi des Britanniques.

Des propos des personnes interrogées ressortent comme composantes essentielles de la satisfaction : existence de dessertes commodes pour les trajets que l'on a à effectuer, dessertes directes ou correspondances aisées et rapides, fréquence de desserte, rapidité de parcours, confort minimal (places assises), propreté et état des véhicules – ainsi que le souci du client qui s'exprime surtout par l'amabilité (ou non) des chauffeurs dans le cas des autobus.

Sur le plan tarifaire, il s'agit de prix abordables, de formules tarifaires d'abonnement, de carnets de tarifs préférentiels pour certaines catégories de population ou de tarification commune à plusieurs modes de transport qui desservent la ville – ainsi que de clarté tarifaire.

Les attitudes à l'égard de la "privatisation" ou de l'existence de plusieurs opérateurs dépendent beaucoup des situations locales – entre insatisfaction sérieuse à l'égard du service actuel conduisant à un souhait de concurrence et craintes d'abaissement du service public et de "stress" croissant des personnels.

3.9 Services d'approvisionnement en eau

Plus encore que l'électricité, l'eau est perçue comme une nécessité et un bien vital, non comme un service. Les critères de satisfaction sont relativement peu nombreux : d'abord la qualité de l'eau fournie (qualité sanitaire, goût, absence d'odeur ou de coloration); ensuite la continuité de l'approvisionnement, la rapidité d'intervention en cas de rupture ou d'opération de maintenance (et l'information préalable sur les coupures); le prix – dont beaucoup, qui vivent dans des logements collectifs, n'ont pas en réalité la moindre idée. Les éléments annexes de service sont quasi inexistantes.

La satisfaction règne en Finlande, en Suède, au Danemark, en Allemagne (moins toutefois à Leipzig), en Autriche, aux Pays-Bas et dans l'ensemble en Belgique – ainsi que dans une partie de l'échantillon interrogé en Italie, en Espagne, au Portugal et en Grèce (selon les villes).

Elle est moyenne au Luxembourg, et plutôt faible au Royaume-Uni et en Irlande où l'on croit constater, ou où l'on soupçonne, une baisse de la qualité; et l'on critique le prix croissant de l'eau dans les deux premiers de ces pays.

Les personnes interrogées ne savent pas nécessairement si le fournisseur d'eau potable est public ou privé; mais un consensus très large se dégage pour se méfier d'une "privatisation" d'un service aussi essentiel dans lequel la santé humaine est potentiellement en jeu (ou au moins pour réclamer un très strict contrôle public des opérateurs).

4. Conclusions

- 1 En raison des spécificités des industries de réseaux, on ne peut tabler sur une concurrence parfaite avec une multitude d'acteurs dans le court et moyen terme. Récemment, l'augmentation du nombre de concurrents a entraîné des baisses de prix, surtout dans les secteurs et les pays qui ont connu une libéralisation précoce. Dans le long terme, on peut espérer atteindre une concurrence effective grâce un nombre suffisant d'opérateurs.
- 2 Les données recueillies portent à croire que l'emploi a augmenté dans le secteur des télécommunications grâce au développement du nouveau segment de la téléphonie mobile et à la compensation partielle des suppressions d'emplois chez l'opérateur historique.
- 3 En revanche, l'analyse montre aussi que la part de marché de l'opérateur historique reste très élevée dans la plupart des pays, surtout dans le secteur de l'énergie. Le secteur des télécommunications présente une situation plus équilibrée, puisque les parts de marché des opérateurs historiques ont fortement diminué dans les segments libéralisés des appels interurbains, des appels internationaux et de la téléphonie mobile. Différents éléments peuvent expliquer ce fait. Les consommateurs ne connaissent peut-être pas toujours les services que les concurrents sont susceptibles de proposer, ou bien ils sont tout simplement opposés au changement. Cette dernière situation peut d'ailleurs s'expliquer par les prix plus bas proposés par les opérateurs historiques qui doivent faire face à la concurrence. Il n'est pas exclu que, dans certains cas, ce comportement soit favorisé par une stratégie consistant à lutter sur les prix dans les segments libéralisés tout en conservant de gros profits dans les segments qui ne sont pas encore ouverts à la concurrence. Une réglementation nationale trop clémente risque de mettre quelque peu en péril les avantages de la libéralisation, avantages dont s'empareraient les acteurs dominants des segments non libéralisés. Il se peut aussi que l'émergence d'oligopoles se substituant aux monopoles empêche en partie la répercussion de tous les avantages sur le consommateur.
- 4 Un autre élément important réside dans l'absence, jusqu'ici, de marchés uniques européens pour les industries de réseaux, même si l'on voit apparaître des acteurs paneuropéens, notamment dans le secteur des télécommunications. L'absence de marchés uniques pour les industries de réseaux renforce le besoin d'établir et d'appliquer de manière coordonnée des règles entre les Etats membres. Pour l'heure, les marchés se développent soit à l'échelle nationale soit à l'échelle régionale. Ces secteurs connaissent, à l'échelle nationale, d'importantes fusions et acquisitions qui montrent que leur restructuration est en marche; en revanche, la restructuration transfrontalière est relativement limitée. Dans certains secteurs, comme l'électricité, les goulets d'étranglement que présente la capacité des réseaux constituent une pierre d'achoppement de l'intégration, tandis que dans d'autres, comme le gaz, les richesses naturelles de certains pays créent des disparités. Toutefois, il ne faudrait pas que ces éléments masquent l'effet des carences que pourrait bien présenter le processus de libéralisation et de déréglementation de certains États membres, et notamment celles qui sont dues aux problèmes d'accès au réseau.

- 5 Il existe un risque potentiel que l'augmentation actuelle du nombre des concurrents ne soit que transitoire et que les opérateurs historiques tirent parti de leur domination du marché pour résister à la concurrence à court terme afin d'éliminer les entrants potentiels et de limiter la concurrence à long terme. C'est pourquoi les autorités réglementaires et de la concurrence ont un rôle important à jouer pour assurer une concurrence loyale et l'accès non discriminatoire aux segments non libéralisés des industries de réseaux.
- 6 Il n'y a pas encore de preuves suffisantes pour évaluer l'impact à long terme de la libéralisation sur les services d'intérêt général mais, sur la base des informations disponibles, il semble qu'il n'y ait pas de preuve permettant de soutenir l'hypothèse selon laquelle la libéralisation ait eu un impact net négatif sur la performance globale de ces marchés, au moins sur le caractère abordable des prix et l'existence d'un service universel. Il est trop tôt pour apprécier l'impact à long terme de la libéralisation, mais jusqu'ici, les indicateurs présentés plus haut permettent de penser que les prix sont devenus plus abordables, tout au moins dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité. Si le service universel est une réalité dans les télécommunications et les services postaux, il faut cependant tenir compte de tendances différentes de la demande. Il faudrait que les définitions du service universel soient suffisamment souples pour intégrer aisément l'évolution des technologies ou des structures de la demande. La qualité est le grand défi pour l'avenir des services d'intérêt général. Les indicateurs de qualité brossent un tableau plus ambigu et l'issue est difficile à évaluer en raison des problèmes de disponibilité des données. Cependant une étude qualitative montre que le manque de transparence dans la structure des prix et dans les factures apparaissent comme étant un problème dans de nombreux secteurs, et plus particulièrement dans celui de l'électricité et des transports urbains. Il semble que la concurrence contrôlée offre des possibilités d'amélioration de la qualité. Dans d'autres secteurs, la poursuite du suivi et de l'amélioration de la transparence pourrait permettre de relever les niveaux de qualité.
- 7 Apparemment, le cadre réglementaire évolue de pair avec le processus d'ouverture des marchés. La nature évolutive des obligations de service public impose pour celles-ci des définitions souples et fréquemment adaptées. En effet, si l'on ne tient pas pleinement compte des structures de la demande, de la technologie et de la démographie, les rigidités réglementaires peuvent faire basculer l'impact net des obligations publiques du positif au négatif, de l'avantage à la contrainte. Ce point est particulièrement important pour les secteurs arrivés à maturité où la demande fléchit et où le coût social net du maintien des obligations de service public risque de devenir un fardeau social. Cette approche évolutive doit aussi prendre en compte l'évolution des préférences des citoyens et des consommateurs et garantir une disponibilité suffisante des services que les consommateurs considèrent comme les plus importants.
- 8 Jusqu'ici, le financement des obligations de service public n'a pas soulevé de sérieuses difficultés. Quand une compensation est nécessaire pour assurer l'existence d'un service public, celle-ci peut être autorisée par la Commission en accord avec les dispositions de l'article 86 du traité. Dans le cas des télécommunications, des mécanismes de financement ont été mis en place dans le cadre des règles communautaires mais elles sont rarement utilisées. Toutefois, ces mécanismes servent un

but d'action publique. Ils étendent un filet de sécurité garantissant le financement des services d'intérêt économique général. Des systèmes simplifiés devraient permettre d'alléger le fardeau de la réglementation et l'incertitude relative causée par la mise en œuvre de ces mécanismes de financement. Des améliorations pourraient être apportées dans les cas où le financement est lié à l'octroi de la licence, du contrat ou de la concession pour la fourniture du service, afin d'accroître la transparence et d'assurer que des services de la qualité requise sont fournis à un coût social minimal.

- 9 La dimension communautaire de services d'intérêt économique général doit être renforcée. À l'évidence, il faut continuer à intégrer ces marchés de services pour qu'ils fassent partie intégrante du processus d'ouverture progressive à la concurrence, tout en garantissant une nécessaire protection des consommateurs. Les rigidités actuelles ainsi que les goulets d'étranglement dans l'organisation et l'infrastructure anticipent la création de marchés uniques dans différents secteurs de services où la marge d'accroissement des échanges intracommunautaires est grande et, surtout dans le secteur de l'énergie.
- 10 Il est indispensable d'assurer le suiti de ces secteurs, tant au niveau national que communautaire, afin d'en améliorer les performances. Pour les autorités réglementaires, il est essentiel de recenser les meilleures pratiques. Les résultats du processus de suivi devraient être rendus publics afin de permettre aux consommateurs d'obtenir des informations – toujours coûteuses par ailleurs – sur les différents marchés. La communication régulière d'informations par les autorités nationales de contrôle devrait jouer un rôle décisif dans la fourniture d'indicateurs essentiels sur les services d'intérêt économique général. Comme il a été annoncé dans le rapport sur les services d'intérêt général adopté par la Commission le 17 octobre 2001 COM (2001)598, la Commission produira une communication en 2002 définissant une méthodologie pour conduire des évaluations horizontales des services économiques d'intérêt général. Cette méthodologie se concentrera plus particulièrement sur la manière dont les citoyens et les consommateurs jugent la performance de ces services.
- 11 L'étude qualitative de la perception des consommateurs de la performance des services d'intérêt général apporte des résultats très différents selon les pays, les secteurs et il est impossible de tirer des conclusions générales. Le cadre réglementaire commun défini au niveau européen pour certains secteurs semble donner des résultats différents selon les pays. Cela met en évidence l'importance des spécificités locales comme l'histoire, les différentes modalités de mise en œuvre de ces règles à un niveau national ou local et même les différentes attentes ou préférences des consommateurs. Il convient aussi de noter le contraste existant à propos des conditions de marché, entre d'un côté l'opinion des consommateurs et de l'autre les informations statistiques. Par exemple, malgré une amélioration générale du caractère abordable des tarifs de la téléphonie fixe, les consommateurs se plaignent de l'augmentation des charges fixes. Dans le secteur de l'électricité, les bénéfiques objectifs consécutifs à une baisse des tarifs sont minimisés par les plaintes des consommateurs portant sur la manque de transparence dans la structure de prix, des termes des contrats et des factures. D'un autre côté, aujourd'hui, les consommateurs se plaignent des services ferroviaire alors que le nombre de passagers est à un niveau jamais atteint depuis les années 40.