



Régulation et politique de concurrence dans les réseaux électriques

Regulation and competition policy in the electricity networks

Anne Perrot



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/217>

DOI : [10.4000/economiepublique.217](https://doi.org/10.4000/economiepublique.217)

ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 janvier 2005

ISBN : 36-26-44-X

ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Anne Perrot, « Régulation et politique de concurrence dans les réseaux électriques », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 14 | 2004/1, mis en ligne le 05 janvier 2006, consulté le 12 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/217> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.217>

économie publique

études et recherches

Revue de l'Institut d'Économie Publique

Deux numéros par an

n° 14 - 2004/1



économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en France.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Dépôt légal décembre 2004 – n° imprimeur 362644X

Régulation et politique de concurrence dans les réseaux électriques

Anne Perrot*

Introduction

Dans les réseaux récemment ouverts à la concurrence, on observe souvent un partage des tâches entre une autorité de régulation spécifique au secteur¹ et les autorités de concurrence, nationales et supranationales. Les missions des autorités sectorielles consistent généralement de façon prioritaire à faire émerger les informations sur le secteur, à assurer la transition vers une structure plus concurrentielle du marché, et à organiser le service universel, tandis que celle des autorités de concurrence est de veiller de façon transversale à la surveillance du respect des règles du jeu par les acteurs.

Malgré un objectif global commun – conduire le secteur vers un fonctionnement plus efficace – ces deux types d’institutions diffèrent néanmoins sous bien des angles.

Cet article passe rapidement en revue les différences et les convergences entre les deux types d’interventions, en analyse les conséquences économiques², et illustre ces enjeux avec les problématiques du secteur électrique.

1. Objectifs et instruments des autorités de régulation et de concurrence

Tandis que la politique de la concurrence veille au respect des règles du jeu concurrentielles, mais ne touche aux structures de marché que dans le cas du

*. CREST-LEI et EUREQua-Université de Paris 1. Conseil de la Concurrence, 11 rue de l’Echelle, 75001 Paris. anne.perrot@conseil-concurrence.fr

1. En France, la CRE dans le secteur électrique, l’ART dans les télécommunications, sont des exemples de telles autorités, auxquels il faut adjoindre le CSA dans l’audiovisuel ou l’AMF sur les marchés financiers, autorités dont les objectifs sont définis de façon différente.

2. Pour un traitement plus approfondi de ces questions, voir Perrot (2002).

contrôle des concentrations, les autorités de régulation sectorielle cherchent en général à favoriser l'entrée sur les marchés, modifiant ainsi leurs structures de marché. Leur rôle est d'ailleurs défini dans un rapport publié par l'OCDE en 1999 comme devant abaisser les barrières à l'entrée et faciliter l'accès des entreprises aux ressources rares. Leur action est donc assez fortement orientée vers la régulation de l'accès et l'ouverture des facilités essentielles. Dans cette optique, elles interviennent parfois pour allouer les ressources le plus efficacement possible, par exemple en édictant les règles d'attribution de licences et plus généralement celles de sélection des nouveaux entrants. Enfin, elles sont souvent en charge de l'organisation du service universel. Ceci confère à leurs interventions une dimension plus redistributive que celles des autorités de concurrence.

Autorités de régulation et de concurrence ne disposent pas non plus des mêmes instruments d'intervention. Les autorités de concurrence utilisent généralement deux outils : les injonctions données aux entreprises à cesser telle ou telle pratique ou au contraire à se comporter d'une façon spécifiée, et les sanctions pécuniaires, pénales mais non civiles³. Ces instruments sont donc limités et ne permettent ni la mise en œuvre par l'autorité de concurrence de contrats destinés à donner aux entreprises des incitations appropriées, ni *a fortiori* la fixation de prix ou de quantités. Les injonctions comportementales, du type « orienter les prix vers les coûts », parfois données aux entreprises des secteurs régulés, sont souvent considérées par les autorités anti-trust elles-mêmes comme une intrusion dans le domaine des autorités sectorielles.

Par comparaison, les autorités de régulation disposent d'un éventail d'outils beaucoup plus complet puisqu'elles peuvent notamment passer des contrats avec les entreprises en place : c'est le cas pour la détermination des charges d'accès au réseau par exemple ; elles ont aussi la faculté d'intervenir directement sur le nombre et l'identité des intervenants sur un marché, ou bien en aval sur la structure des entreprises. Une autorité de concurrence ne peut agir à partir du simple constat que le marché n'est pas « suffisamment » concurrentiel. Elle doit d'abord qualifier les pratiques en cause soit au titre d'une entente ou soit au titre d'un abus de position dominante⁴.

Le déroulement temporel des interventions des différentes autorités est lui aussi très différent puisque les autorités sectorielles agissent plutôt *ex ante*, avant

3. Contrairement aux États-Unis où le triple dommage (*treble damage*) permet aux autorités de concurrence de condamner les entreprises coupables de pratiques anti-concurrentielles à payer aux parties lésées jusqu'à trois fois le montant du dommage subi. Ceci comporte évidemment une dimension incitative pour les parties lésées à engager des poursuites auprès des autorités de concurrence. Sur l'efficacité des différents systèmes de sanctions, voir Souam (2002).

4. En France ceci correspond respectivement à la mise en œuvre des articles L-420-1 et L-420-2 du Code de Commerce ; dans la législation européenne, il s'agit des articles 81 et 82 du Traité de l'Union Européenne.

le déroulement du jeu concurrentiel, tandis que les autorités anti-trust sont actives *ex post*. Cette séquentialité⁵ rend difficile aux autorités de concurrence de s'engager sur une ligne de conduite (autrement que par la fidélité à une jurisprudence passée, mais les revirements de jurisprudence sont toujours possibles), tandis que dans la mesure où il annonce la plupart de ses décisions à l'avance, un régulateur dispose de cette capacité d'engagement.

En théorie, les autorités de concurrence détiennent en général une information plus complète que les autorités sectorielles sur le fonctionnement des marchés : les coûts, les comportements des consommateurs, les possibilités de substitution entre produits, etc. sont plus facilement observables dans un environnement concurrentiel, qui révèle ces informations au grand jour. Bien sûr, ceci n'est pas le cas lorsque les entreprises cherchent à dissimuler une entente anti-concurrentielle, mais la loi du 15 mai 2001, dite « loi sur les nouvelles régulations économiques », a récemment contribué à combler cette faille en introduisant en France les programmes de clémence⁶ : ces programmes permettent aux entreprises d'échapper en partie ou totalement aux sanctions pécuniaires pourvu qu'elles apportent aux autorités des éléments nouveaux et utiles à l'instruction sur les ententes anti-concurrentielles dont elles seraient membres. En ce qui concerne les secteurs faisant l'objet d'une régulation sectorielle, l'information mise au jour par les mécanismes concurrentiels est des plus réduites puisque les entreprises qui se trouvent sur le marché sont le plus souvent des monopoles historiques. Mais les procédures d'audit des coûts et le suivi continu du secteur donnent toutefois aux régulateurs sectoriels un avantage considérable sur les autorités de concurrence (qui les consultent d'ailleurs dès que le cas en cause fait intervenir des informations quantitatives sur les coûts, les prix, etc.).

Un certain nombre de conséquences⁷ découlent de ces divers éléments, que nous analysons maintenant.

2. Conséquences économiques

L'accès différencié à l'information dont disposent autorités de régulation sectorielle et autorités de concurrence comporte des conséquences normatives pour le partage des tâches : tandis que les premières maîtrisent mieux que les secondes les questions de prédation ou d'effets de « ciseaux tarifaires », les secondes sont

5. Analysée sur le plan théorique par Bergès-Sennou, Loss, Malvolti et Vergé (2002).

6. Pour une analyse théorique de ces programmes, voir par exemple Spagnolo (2000) ou Motta et Polo (2001).

7. Une analyse systématique des conséquences informationnelles est menée dans Rey (2003).

plus à l'aise dans les cas faisant intervenir des mécanismes anti-concurrentiels : barrières à l'entrée, relations verticales, discrimination.

La question de l'information imparfaite dont disposent les autorités de concurrence en matière d'entente est centrale dans l'efficacité avec laquelle elles peuvent mettre en œuvre leur politique de détection. Par exemple, une autorité qui ne sait pas si un prix élevé observé sur un marché vient d'une industrie concurrentielle mais dont les coûts sont élevés ou bien d'une industrie collusive dont les entreprises ont amené les prix au-dessus des coûts, ce que seule une investigation pourrait discerner. Comment orienter dans ce cas efficacement les investigations ? La théorie économique donne des réponses à cette question. Par exemple Besanko et Spulber (1989) suggèrent de définir un seuil de prix tel que, pour tout prix observé inférieur à ce seuil, les autorités laissent faire l'industrie et ne procèdent à des investigations qu'au-dessus. Un tel comportement suppose que les autorités aient entre les mains l'instrument de la règle de minimis, qui permet de concentrer les moyens d'investigation sur les cas les plus dommageables pour la concurrence.

Les liens étroits et permanents qu'entretiennent autorités de régulation et entreprises sur les marchés régulés rendent plus vraisemblables les tentatives de capture des régulateurs par les entreprises que dans le cas des autorités de concurrence. Mais l'absence de capture ne rend pas moins vraisemblable l'existence d'interactions stratégiques entre les entreprises et les autorités de concurrence. Les programmes de clémence ainsi, s'ils permettent d'améliorer l'information des autorités, peuvent aussi renforcer l'incitation des entreprises à s'engager dans des ententes anti-concurrentielles puisqu'elles savent qu'elles peuvent échapper aux sanctions en dénonçant la collusion⁸.

3. Application au secteur électrique

Le secteur électrique a connu de profonds bouleversements depuis l'entrée en vigueur de la libéralisation⁹. Celle-ci s'effectue par paliers, mais dès sa première étape s'est posée la question de la tarification du transport d'énergie par le réseau de transport d'électricité : les opérateurs en concurrence, producteurs d'énergie, doivent pour l'acheminer vers leurs clients utiliser le réseau des lignes à haute et moyenne tension. La détermination des charges d'accès au réseau, ici comme dans le cas des télécommunications, est la tâche prioritaire à laquelle ont été confrontées les autorités de régulation sectorielle, en France, la Commission de régulation

8. Les études empiriques menées aux USA où ces programmes existent depuis 1978 (et sous leur forme actuelle depuis 1983), permettent de penser que c'est l'effet de découragement de la collusion qui domine.

9. Voir Lévêque (éd.) (2003) pour une analyse assez complète des questions relatives aux prix de transport de l'électricité.

de l'énergie (CRE). Le tarif d'accès poursuit en effet de nombreux objectifs, dont certains peuvent d'ailleurs se révéler contradictoires : le prix d'accès doit en effet éviter de créer des barrières à l'entrée au profit de l'opérateur en place, inciter à décongestionner le réseau, inciter à la réduction des coûts de réseau, éviter le contournement inefficace de ceux-ci (*by-pass*), et éventuellement couvrir les coûts de réseau. On voit que certains de ces objectifs s'opposent nettement par nature, comme l'incitation donnée à la réduction des coûts, d'une part, et leur couverture, d'autre part ! Dans le cas des réseaux électriques, la question de la forme de tarification la plus appropriée pour résoudre les problèmes de congestion est particulièrement complexe en raison des lois physiques qui régissent le transport de l'électricité. Il s'agit, par le choix d'une tarification, – dont la plus incitative (mais aussi la plus compliquée à mettre en œuvre) est la tarification « nodale » – d'inciter les utilisateurs du réseau à injecter ou soutirer l'énergie aux points les moins encombrés du réseau. Par opposition, la tarification dite « timbre poste » affiche un prix identique quel que soit le point d'injection ou de soutirage et la « distance parcourue » dans le réseau, distance qui n'a d'ailleurs pas de sens physique dans le domaine électrique, contrairement au parcours d'une communication téléphonique. Si ce choix entre tarification nodale et tarification timbre-poste repose sur la nature des signaux que l'on veut transmettre à l'utilisateur du réseau, la détermination des prix d'accès peut aussi répondre au souhait de donner des incitations au gestionnaire de réseau : il s'agit, par exemple, dans ce cas de l'encourager à investir dans les infrastructures de décongestion, par des tarifs appropriés.

Une autre question, plus en amont, est celle de la structure de l'industrie : ainsi le choix du maintien ou non d'une structure intégrée verticalement, a une incidence très grande pour la mise en œuvre de la politique de la concurrence par la suite, les problèmes de position dominante, de prédation, de subventions croisées et de ciseaux tarifaires s'y posant de façon fort différente selon que le régulateur a maintenu ou non une structure verticalement intégrée. Si la structure des coûts dicte en partie le choix de celle du marché, monopole ou oligopole naturels pouvant en effet découler assez directement de la technologie, d'autres considérations peuvent aussi entrer en ligne de compte dans la délimitation des segments qui seront ouverts à la concurrence. Ainsi, des considérations de financement du service universel peuvent amener le régulateur à réserver à l'ancien monopole des segments de marché dont la technologie, considérée seule, aurait dicté l'ouverture à la concurrence¹⁰. Dans le secteur électrique, le nombre d'entrants sur le marché de la production n'est pas limité, mais dans d'autres domaines (téléphonie mobile, par exemple, en France), le régulateur a agi sur l'intensité concurrentielle en délivrant un nombre réduit de licences. Ces choix amont de structures de marché

10. Voir Choné, Flochel, Perrot (2000) et (2002), et Bourguignon et Ferrando (2004) pour une analyse du financement du service universel, avec ou sans secteur réservé.

ont des conséquences importantes sur la façon dont se déroule la concurrence ensuite. De la même façon, la manière dont les échanges entre participants au marché sont organisés relève aussi du choix du régulateur (bourse, négociation, règle d'enchères). Les règles, elles aussi essentielles, qui permettent d'assurer que l'allocation des coûts entre les différentes activités n'est pas biaisée par des considérations stratégiques sont également dans les mains du régulateur : mal définies, elles ne permettent pas *ex post* aux autorités de concurrence de s'assurer de l'absence de tarification anti-concurrentielle de la part de l'ancien monopole. En effet, les autorités de concurrence peuvent agir *ex post* sur les règles tarifaires, mais jamais sur le niveau des prix. Même si certains de ces choix sont opérés au niveau supra-national, le régulateur sectoriel national a en pratique une très grande latitude dans la mise en œuvre de la régulation et définit presque entièrement le cadre dans lequel les autorités de concurrence agiront par la suite. Dans le secteur électrique, le choix du régulateur entre un mécanisme de bourse, des enchères de capacités, ou tout autre procédure d'allocation, devrait ainsi tenir compte des incitations futures données aux entreprises à se livrer une concurrence vive et à ne pas faire de collusion, ou encore des problèmes que pourrait poser dans le futur l'instauration d'un marché secondaire de revente des droits alloués initialement : toutes ces questions ont évidemment une incidence très forte sur l'efficacité future de la politique de la concurrence et le régulateur devrait en tenir compte *ex ante*. En revanche, le problème essentiel que présente, dans le secteur électrique, l'incitation à donner à l'opérateur pour investir dans le réseau, en particulier dans les infrastructures d'interconnexion, ne peut être réglé que par l'intervention du régulateur.

Les deux formes de régulation sont donc tantôt complémentaires tantôt substituables. Autorités de régulation et de concurrence jouent parfois des rôles assez voisins, même si les objectifs poursuivis ne sont pas identiques ; ceci conduit à voir cette question sous l'angle théorique des modèles dits « multi-principaux »¹¹ : si deux principaux aux objectifs conflictuels sont en charge de la régulation du comportement d'un agent, celui-ci est en mesure de retirer des rentes importantes grâce au conflit entre principaux ; cet argument joue plutôt dans le sens de la fusion des régulateurs, c'est-à-dire de la disparition progressive des agences de régulation. Mais les arguments valides pour des entreprises peuvent l'être aussi pour des instances de régulation : on peut aussi utiliser la co-existence de plusieurs régulateurs comme un instrument de leur mise en concurrence. Des mécanismes de concurrence comparative, ou au moins d'évaluation comparative des performances de régulateurs distincts peuvent améliorer considérablement l'efficacité de l'ouverture du marché. Cet argument, on le voit, plaide cette fois en

11. Voir par exemple Martimort (1996).

faveur du maintien de régulateurs distincts¹². Comme le suggèrent Tirole (1999) et Laffont et Tirole (2000), l'économie politique de la régulation éclaire de façon féconde la question de l'architecture optimale des institutions de surveillance des marchés.

12. Bensaïd, Encaoua, Perrot (1995) et Laffont et Martimort (1999) présentent d'autres arguments en faveur de la séparation des régulateurs.

Références

Aubert C. et Pouyet J. 2004. "Competition Policy, Regulation and the Institutional Design of Industry Supervision", *Recherches Économiques de Louvain*, Vol. 70. n° 2, pp. 153-168.

Besanko D. et D. Spulber. 1989. "Antitrust Enforcement Under Asymmetric Information" *Economic Journal*, 99, June, pp. 408-425.

Bensaïd B., Encaoua D. et Perrot A. 1995. "Separating the Regulators to Reduce Risks due to Overlapping Control", *Cahiers Eco & Maths*, Université de Paris I, n° 95-36.

Bergès-Sennou F., Loss F., Malavolti E. et Vergé T. 2002. « Modernisation de la politique européenne de la concurrence : régime d'autorisation ou d'exception légale ? », *Revue Économique*, Mai, Vol. 53(3), p. 436 – 447.

Bourguignon H. et Ferrando J. 2003. "Skimming the Other's Cream: Competitive Effects of an Asymmetric Universal Service Obligation" Document de travail du CREST n° 2003-43.

Choné Ph., Flochel L. et Perrot A. 2000. "Universal Service Obligations and Competition", *Information Economics and Policy*, novembre, vol. 12, n° 3, p 249-259.

Choné Ph., Flochel L. et Perrot A. 2002. "Allocating and Funding Universal Service Obligations in a Competitive Market", *International Journal of Industrial Organisation*, vol. 20, issue 9, p. 1247-1276.

Conseil de la Concurrence, *Rapport d'activité 1999*.

Conseil de la Concurrence, *Rapport d'activité 2000*.

Laffont J-J. et Martimort D. 1999. "Separation of Regulators against Collusive Behavior", *RAND Journal of Economics*, vol. 30, p. 232-262.

Laffont J-J. et Tirole J. 2000. *Competition in Telecommunications*, MIT Press, Cambridge.

Lévêque F. (éd.). 2003. *Transport Pricing of Electricity Networks*, Dordrecht, Holland, Kluwer Academic Publishers.

Martimort D. 1996. "Exclusive Dealing, Common Agency and Multiprincipal Incentive Theory", *RAND Journal of Economics*, vol. 27, n° 1, 1996, p. 1-31.

Motta M. et Polo M. 2001. "Leniency Programs and Cartels Prosecution", mimeo, Institut Universitaire Européen de Florence.

OCDE. 1997. *Rapport sur la réforme de la réglementation*, Paris.

OCDE. 1999. *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*, document de travail, Paris.

Perrot A. 2002. « Les frontières entre régulation et politique de la concurrence », *Revue Française d'Économie*, vol XVI, n° 4, avril 2002. Repris dans *Problèmes économiques* n° 2 797, février 2003.

Spagnolo G. 2000. "Optimal Leniency Programs", Mimeo, Stockholm School of Economics, FEEM Working Paper n° 42.

Tirole J. 1999. "The Institutional Infrastructure of Competition Policy", Conference "New Comparative Economic Systems", June, World Bank, Paris.

Rey P. 2003. "Towards a Theory of Competition Policy", in *Advances in Economics and Econometrics: Theory and Applications*, Eighth World Congress, 2003, M. Dewatripont, L. P. Hansen and S. J. Turnovsky (eds.), Cambridge University Press.

Souam S. 1998. « Dissuasion de la collusion et efficacité de deux systèmes d'amendes », *Revue Économique*, 49(3), 755-765.