

La Réforme de la Réglementation en Italie

La réforme de la réglementation dans les
secteurs de l'électricité, du gaz et des chemins
de fer



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Regulatory Reform in Electricity, Gas, and Railroads

© OCDE 2001. Tous droits réservés.

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

La réforme de la réglementation est devenu un domaine de politique dont l'importance est reconnue par les pays de l'OCDE ainsi que par les pays non-membres. Afin que les réformes réglementaires soient bénéfiques, les régimes de réglementation doivent être transparents, cohérents et détaillés, en instaurant un cadre institutionnel adéquate, en libéralisant les industries de réseau, en proposant et en mettant en oeuvre les lois et la politique de la concurrence et en ouvrant les marchés internes et externes aux échanges et à l'investissement.

Le présent rapport sur *La réforme de la réglementation dans les secteurs de l'électricité, du gaz et des chemins de fer* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en Italie. Il comprend également les recommandations pour ce pays élaborées par l'OCDE au cours du processus d'examen.

Ce rapport a été préparé pour l'*Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation en Italie* publié en 2001. L'examen fait partie d'une série de rapports nationaux réalisés dans le cadre du programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, en application du mandat ministériel de l'OCDE de 1997.

Depuis lors, l'OCDE a évalué les politiques de réglementation dans 18 pays membres dans le cadre de son programme sur la réforme de la réglementation. Ce programme a pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité réglementaire - c'est-à-dire à réformer les réglementations afin de stimuler la concurrence, l'innovation, et la croissance économique, et d'atteindre à d'importants objectifs sociaux. Il évalue également les progrès des pays relatifs aux principes endossés par les pays membres dans le *Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation*.

Les examens par pays suivent une approche pluridisciplinaire en se penchant sur la capacité du gouvernement de gérer la réforme de la réglementation, sur la politique et l'application de la concurrence, l'ouverture des marchés, sur des secteurs spécifiques tel que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Le présent rapport a été principalement préparé par Sally Van Siclen, de la Division du droit et de la politique de la concurrence de l'OCDE. Il a bénéficié des nombreux commentaires des collègues du Secrétariat de l'OCDE, ainsi que de consultations suivies avec de nombreux représentants du gouvernement, des parlementaires, des représentants d'entreprises et représentants syndicaux, des groupes de défense des consommateurs et d'experts universitaires en Italie. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les 30 pays membres de l'OCDE et a été publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE OF CONTENTS

1. ÉLECTRICITÉ	6
1.1. Introduction.....	6
1.2. Objectifs de la politique dans le secteur	7
1.3. Description du secteur	8
1.4. Réforme	11
1.5. Intérêt d'un renforcement de la réforme et de la concurrence.....	24
1.6. Conclusions.....	25
1.7. Mesures envisageables.....	26
2. LE SECTEUR DU GAZ EN ITALIE.....	30
2.1. Introduction.....	30
2.2. Objectifs d'action	30
2.3. Institutions réglementaires et réglementation	31
2.4. Description du secteur	32
2.5. Réforme	35
2.6. Conclusions.....	46
2.7. Actions envisageables.....	47
3. LE SECTEUR FERROVIAIRE EN ITALIE	50
3.1 Introduction.....	50
3.2 Objectifs de la politique dans le secteur	51
3.3 Description du secteur ferroviaire.....	51
3.4 Réglementation et instances réglementaires	52
3.5 Les mesures en faveur de la concurrence	58
3.6 Amélioration de l'efficacité des FS	63
3.7. Un régulateur indépendant.....	67
3.8. Conclusions.....	68
3.9. Mesures envisagées	69
NOTES.....	71
BIBLIOGRAPHIE.....	72

Introduction

En Italie, du rôle du secteur public dans la « sphère productive » est en train de changer radicalement. Jusqu'à dans les années 90, l'État participait directement à la production. Les entreprises publiques étaient organisées de façon monopolistique, et l'État leur accordait des concessions et des subventions. Il n'existait pas de politique cohérente de tarification, au sens où certains prix, notamment les prix des transports et de l'eau étaient maintenus à un niveau bas pour réaliser des objectifs sociaux, alors que d'autres prix atteignaient des niveaux record, notamment ceux de l'électricité, du gaz naturel et des télécommunications. L'État comblait le déficit des entreprises ou instances publiques qui ne parvenaient pas à couvrir leurs coûts. Comme on pouvait s'y attendre, ce laxisme budgétaire et l'existence de monopoles se traduisent par une efficacité faible.

La situation a changé au cours des dix dernières années. De nombreuses entreprises publiques se sont vu conférer une autonomie de gestion et ont été converties en sociétés anonymes. Des objectifs leur ont été fixés. Souvent, elles ont été partiellement ou totalement privatisées. De plus, on a créé des autorités de régulation indépendantes dans les secteurs de l'électricité et du gaz, de la télévision et des télécommunications. Ces autorités s'efforcent de suivre des politiques cohérentes en imposant, pour les tarifs réglementés, le plafonnement des prix (*price cap*) et, pour les services intermédiaires, un tarif d'accès propice à la concurrence. Ces autorités ont également pour fonctions de veiller à la qualité et la sécurité du service, et au respect des obligations de service universel et de régler les litiges entre entreprises et consommateurs.

Dans d'autres secteurs, par exemple les chemins de fer, l'eau, le traitement de l'eau et les services postaux, la régulation est assurée par l'État, par l'intermédiaire du CIPE (Comité interministériel de planification économique) et des ministères intéressés. Son application relève des ministères. La réforme entreprise dans ce secteur vise à généraliser, pour ce qui est des prix et de l'accès aux infrastructures réglementés, le principe du plafonnement des prix, à instaurer une plus stricte discipline budgétaire, à définir plus précisément et à budgétiser *ex ante* les obligations de service public.

Outre les améliorations de la réglementation, la concurrence s'accroît *sur* le marché dans un certain nombre de secteurs tels que les réseaux, la téléphonie vocale et la production de l'électricité. Mais il est des secteurs où l'Italie encourage la concurrence *pour* obtenir des marchés. L'attribution de divers services, tels que des licences de télécommunications mobiles, la capacité d'interconnexion électrique avec les pays voisins et deux autoroutes; s'effectue par voie d'enchères.

En modifiant la régulation économique et le cadre juridique, l'Italie a obtenu d'importants résultats. Cependant, il faut poursuivre et élargir le processus. Sur de nombreux marchés, dont certains services publics locaux, le régime des concessions n'est plus justifié et devrait être aboli. Les procédures prévues pour accorder les licences devraient être plus ouvertes et transparentes et permettre à tous les opérateurs qui satisfont à des critères objectifs d'accéder aux installations essentielles. En outre, il conviendrait de séparer les fonctions publiques et administratives de la fourniture des services.

Services publics locaux

Le gouvernement a présenté un projet de loi visant à réformer les services locaux - transports locaux, distribution du gaz, traitement et distribution de l'eau, entre autres - qui permettrait de généraliser les procédures d'enchères pour les concessions et de limiter les possibilités d'octroi de licences dans le cadre de négociations privées entre entreprises et autorités locales. En particulier, les services publics locaux à caractère industriel — à savoir ceux que nous avons mentionnés ci-dessus — doivent faire l'objet *d'appel d'offres*. Le principe général adopté est le suivant : le régime de concession ne s'applique pas

lorsque la concurrence sur le marché est possible. Il ne peut être adopté que si l'autorité locale démontre que la concurrence n'est ni faisable ni désirable sur ce marché. Pour les services publics locaux potentiellement concurrentiels, l'administration locale doit choisir entre un mécanisme d'adjudication, l'attribution directe de la licence à une entreprise qu'elle contrôle, le recours à une institution spéciale ou la régie. Dans tous les cas de figure, l'infrastructure reste en général la propriété des autorités locales. Toutes les entreprises peuvent soumissionner à condition de ne pas avoir été autorisées à gérer des services publics sur la base de mécanismes non concurrentiels. La durée maximale des contrats varie de neuf ans, pour les transports publics et le ramassage des ordures à vingt ans, pour la distribution de l'eau. Pendant la phase de transition, l'opérateur en place peut se voir attribuer une licence d'une durée variable (de 0 à 5 ans) susceptible d'être prolongée. Le projet de loi ne s'applique pas en général aux services régionaux.

L'extension de la procédure d'appel d'offres aux services locaux permettrait d'abaisser le coût total de ces services. Cependant, l'expérience d'autres pays montre qu'il serait possible d'introduire la concurrence dans des activités telles que les transports locaux par autocars et ainsi d'obtenir des baisses des prix et une amélioration de la qualité du service, par une réorganisation des itinéraires, par exemple. Par conséquent, il importe de ne pas empêcher, par un contrat d'exclusivité, l'instauration de la concurrence sur un marché qui s'y prête (le régime de la concession doit être abandonné là où la concurrence est possible). En outre, l'interdiction de soumissionner dont sont frappées les entreprises autorisées à gérer des services publics sur la base de mécanismes non concurrentiels est une première mesure efficace pour limiter les subventions croisées. Étant donné que pour ces sociétés, il ne semble y avoir aucune restriction quant à l'intégration, les possibilités de subventions croisées sont réelles et ne peuvent être mises en évidence que par un contrôle minutieux de la comptabilité des entreprises. La difficulté peut être contournée en exigeant la séparation juridique, ce qui est prévu dans le décret-loi sur le gaz. Enfin, l'information fournie par les différentes administrations locales à l'occasion de l'adjudication de marchés similaires peut servir à améliorer progressivement le processus, les administrations locales adoptant chaque fois les procédures qui se sont révélées les plus efficaces. Enfin, la phase de transition et la durée des contrats paraissent trop longues dans le cas de certains services, en particulier si l'on considère que la période nécessaire pour amortir les investissements est de trois ou cinq ans.

1. ÉLECTRICITÉ

1.1. Introduction

Le secteur électrique italien, jusqu'à présent dominé par l'ENEL Spa, est en pleine transformation. La structure est modifiée pour favoriser la concurrence à la production et à la fourniture, et l'ENEL doit céder une bonne partie de sa capacité de production. Cette entreprise a déjà abandonné l'exploitation du réseau de transport à un gestionnaire de réseau indépendant et, dans la pratique, est en train de vendre aux régies municipales ses actifs de distribution situés dans la zone de desserte des municipalités importantes, et de répartir le reste de ses actifs entre des entreprises indépendantes de production, de transport et de distribution. Les gros consommateurs peuvent d'ores et déjà choisir leurs fournisseurs, et un acheteur unique achètera l'électricité pour le compte des clients captifs. On prévoit d'accélérer et de simplifier les mécanismes d'entrée dans la production ou de développement de la production.

Le transport et la distribution sont soumis à une régulation en matière de plafonnement des prix (price cap), et les consommateurs financent les coûts des autres objectifs de la politique énergétique. L'accès au réseau international est aujourd'hui alloué sur une base de prorata. Le régulateur indépendant, l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* (autorité de régulation de l'électricité et du gaz) est opérationnel depuis 1997. A la fin de l'année 1999, l'ENEL a été partiellement privatisée (35 %) bien que le Trésor

conserve une action spécifique. L'élimination des sureffectifs et maîtrise des coûts sont en bonne voie. Les tarifs s'alignent progressivement sur les coûts (les possibilités d'appliquer des tarifs inférieurs aux coûts devraient être encore limitées), et le plafonnement des prix (recettes), conjugué à des conditions contractuelles plus souples, permettent d'intégrer des conditions favorables à l'efficacité.

L'Italie a bien avancé dans la refonte du régime et de la structure réglementaires de son secteur électrique. Les changements apportés vont bien au-delà des conditions minimales précisées dans la Directive de l'Union européenne sur le marché intérieur de l'électricité. Au sein de l'Union européenne, seul le Royaume-Uni, sur le marché de l'Angleterre et du Pays de Galles, a pris des mesures plus décisives pour créer une structure de production propice à la concurrence.

Pour autant, même après les cessions d'actifs, la production électrique en Italie restera plus concentrée qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou en Espagne. L'expérience de ces pays montre que l'Italie devra procéder à de nouvelles cessions d'actifs si elle veut instaurer une véritable concurrence. En Italie, les installations de transport et le gros de la production sont entre les mains de la même entreprise. Si le gestionnaire du réseau de transport éprouve des difficultés à assurer efficacement la maintenance, le développement ou l'exploitation du réseau, il faudra songer à séparer la propriété de l'équipement de l'exploitation du réseau. Les acheteurs éligibles cherchent à se procurer de l'énergie à faible coût, ce qui stimule la concurrence entre producteurs. Si l'on ne parvient pas à inciter l'acheteur unique à agir dans l'intérêt des clients captifs, la libéralisation de tous les consommateurs sera la solution. De même, il serait bon d'accélérer la mise en place d'une tarification réglementée alignée sur les coûts. Les coûts échoués et les autres coûts des politiques nationales pèsent lourd sur les consommateurs d'électricité. Reporter la majoration correspondante des tarifs sur le terme du tarif qui est indépendant de la consommation autoriserait des gains d'efficacité, de même que la décision de réduire le montant des coûts échoués à récupérer faciliterait l'entrée de concurrents.

1.2. Objectifs de la politique dans le secteur

La réglementation du secteur électrique en Italie vise pour l'essentiel l'efficacité économique du secteur et la protection des intérêts des consommateurs. La baisse des tarifs domestiques et industriels contribuera à améliorer les performances et la compétitivité de l'économie en général et à garantir la sécurité d'approvisionnement du pays. Toutefois, ces objectifs ne doivent pas compromettre l'environnement ni la justice sociale.

L'objectif de l'efficacité est passé au premier plan en 1995, avec l'adoption de la loi 481 concernant les « *Les règles de la concurrence, la régulation des entreprises de service public et la création d'autorités de régulation* ». Le décret-loi 79/1999 de transposition de la Directive 96/92 de l'Union européenne sur le marché intérieur de l'électricité est venu le confirmer. En cas de conflit entre les objectifs de la politique énergétique et la recherche de l'efficacité, le principe général qu'entend respecter le gouvernement consiste à réduire au minimum l'inefficacité. Auparavant, ce secteur avait pour missions de desservir l'ensemble du pays dans des conditions identiques et d'économiser l'énergie.

Le gouvernement a également des objectifs généraux, à savoir renforcer le rôle du marché et de la concurrence, favoriser les approches volontaires, promouvoir le développement durable (à savoir un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins) et harmoniser les infrastructures et la qualité de services dans le nord et le sud du pays.

1.3. Description du secteur

Le secteur électrique italien est dominé par la société anonyme ENEL. L'ENEL Spa assure près des trois quarts de la production électrique, le reste revenant à des auto-producteurs industriels et à des régies municipales. Les autoproducteurs vendent environ 14 % de la production totale à des tarifs réglementés élevés. La capacité d'importation est pleinement exploitée et, pour l'essentiel, réservée pour plusieurs années aux contrats à long terme passés par l'ENEL. A court terme, par conséquent, l'ENEL sera très peu concurrencée sur le marché de la production. Par ailleurs, cette société détient le réseau de transport ainsi que 93 % du réseau de distribution à basse tension. Cependant, le gestionnaire du réseau de transport, entreprise publique créée par le décret-loi n° 77/99, doit assurer l'exploitation, la maintenance et le développement du réseau national. En 1987, l'Italie a choisi, par référendum, d'abandonner l'énergie nucléaire, décision qui pourrait fausser les comparaisons de prix avec d'autres pays européens.

Encadré 1. Le secteur électrique en Italie	
Puissance installée :	1999 : 73.9 GW; 2000 : 75.9 GW
Production annuelle :	1999 : 266 TWh ; 2000 : 274 TWh
Consommation annuelle :	1999 : 285.8 TWh ; 2000 : 297.7 TWh
Demande aux heures de pointe :	1999 : 47 850 MW ; 2000 : 49 000 MW
Taux de croissance :	1998-1999 +2.5 %; 1999-2000 : +4.1 %
Parc de production (puissance installée):	1999 : thermique (71.2 %), hydraulique (27.7 %), géothermique (1.1 %)
Parc de production (puissance installée):	2000 : thermique (71.7 %), hydraulique (27 %), géothermique (1.3 %)
Parc de production (production)	1999 : thermique (79.3 %), hydraulique (19.5 %), géothermique et divers (1.2 %)
Parc de production (production)	2000 : thermique (79.8 %), hydraulique (18.3 %), géothermique et divers (1.9 %).
<i>Interconnexions :</i>	
Importations :	1999 : 42.5 TWh (21.7 Suisse, 15.8 France, 3.4 Slovénie, 1.7 Autriche)
Importations :	2000 : 44.8 TWh (22.1 Suisse, 16.2 France, 4.5 Slovénie, 1.9 Autriche)
Exportations :	1999 : 0.52 TWh
Exportations :	2000 : 0.48 TWh

Source : Dati provvisori del sistema elettrico per il 2000.

A plus long terme, la concurrence de la production nationale devrait se faire plus forte. Pour faciliter l'entrée rapide de concurrents, le gouvernement exige de l'ENEL qu'elle cède des actifs pour un montant qui ramène sa part de l'ensemble production plus importations à moins de 50 %. La cession de ces centrales s'opère par l'intermédiaire de trois entreprises dotées chacune d'un parc de production et de sites diversifiés. La concurrence viendra également vraisemblablement de l'ENI, le groupe pétrolier dominant, et d'Edison. L'ENI ne sera en mesure de desservir que 15 % environ du marché d'ici 2003, et Edison n'en approvisionnera que 10 % en 2000. Chacune de ces entreprises pourrait acheter une des entreprises de productions cédées par l'ENEL. Les autres concurrents sont beaucoup moins puissants¹.

Tableau 1. Puissance installée et production des centrales italiennes — 1999

	Puissance installée (MW)					Production (GWh)				
	Hydrau- -lique	Ther- -mique	Géother- -mique	Total	%	Hydrau- -lique	Ther- -mique	Géother- -mique	Total	%
Enel	16 919	41 878	621	59 418	78 %	38 278	146 293	4 403	188 974	71 %
Producteurs indépendants.	1 950	11 050		13 000	17 %	7 526	55 561		63 087	24 %
Régies municipales	1 347	1 555		2 902	4 %	4 517	6 114		10 631	4 %
Petits producteurs	543	395		938	1 %	1 700	1 300		3 000	1 %
Total	20 759	54 878	621	76 258	100 %	52 021	209 268	4 403	265 692	100 %

Source : Gouvernement de l'Italie : communication à l'OCDE, 2000.

Les contraintes sur le réseau de transport italien peuvent réduire fortement les dimensions des marchés de l'électricité par rapport au territoire national. C'est pourquoi, certains marchés sont beaucoup plus concentrés que ne le suggèrent les niveaux de concentration nationaux. En période de pointe, le réseau de transport est saturé. De ce fait, les producteurs ne peuvent pas élargir leur clientèle s'ils ne se trouvent pas à proximité des centres de consommation, et les producteurs situés dans les zones qui traditionnellement importent de l'électricité jouissent d'un pouvoir de marché plus important. Il existe en Italie cinq segments critiques où les limites de transport sont régulièrement atteintes, dessinant de vastes territoires. On estime que les différences de prix entre ces zones peuvent atteindre, en période de pointe, 10 à 20 ITL/kWh. La transposition sur le marché spot de ces différentes régions en zones tarifaires inciterait les investisseurs, attirés par les niveaux de prix élevés, à installer des groupes de production plus près des consommateurs et améliorerait ainsi les conditions de transit sur le réseau.

Tableau 2. Points faibles du réseau de transport italien

Situation géographique du point faible	Pourcentage d'heures en limite de transit
Nord de l'Italie → région de Florence	30 %
Région de Florence → région de Rome	15 %
Région de Rome → région de Naples	15 %
Sicile → région de Naples	100 %
Région de Florence → Sardaigne	100 %

Tableau 3. Régions, vente d'électricité par l'ENEL et production, 1998

Région		Ventes		Production		
		TWh	% pour l'Italie	ENEL, régies municipales et autres	Autoproducteurs Ventes	Autoconsommation
Italie du Nord	Piémont, Val d'Aoste, Ligurie, Lombardie, Trentin-Haut-Adige, Vénétie, Frioul-Vénétie Julienne	104 498	47 %	83 %	8 %	9 %
Région de Florence	Emilie-Romagne, Toscane	33 867	15 %	87 %	4 %	9 %
Région de Rome	Marches, Ombrie, Latium, Abruzzes, Molise	32 324	15 %	82 %	14 %	5 %
Région de Naples	Campanie, Pouilles, Basilicate, Calabre	29 324	13 %	84 %	0 %	16 %
Sicile		12 684	6 %	81 %	1 %	18 %
Sardaigne		8 533	4 %	87 %	0 %	13 %
Total		221 194	100 %			

Note : Hors ventes aux chemins de fer nationaux et exportations.

Source : Rapport annuel de l'ENEL 1998, p. 23 (en ce qui concerne les ventes), calculs de l'OCDE à partir de données fournies par l'ENEL dans *Dati statistica, sull'energia elettrica in Italia 1998* (pour la production).

1.3.1. Autorités de régulation

Ce secteur est réglementé par l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (autorité de régulation de l'électricité et du gaz) ainsi que par le ministère de l'Industrie. L'Autorità, un régulateur indépendant, établit les tarifs définitifs pour les clients captifs ainsi que les tarifs d'accès au réseau, et est chargée de la réglementation relative aux mécanismes d'importation, au gestionnaire du réseau de transport. Elle présente au Parlement et au gouvernement des avis et propositions concernant la structure du secteur. Elle propose le renouvellement ou la modification des licences ou autorisations individuelles, des contrats ainsi que des conventions passées pour la mise en œuvre de la politique publique. Elle veille à la qualité du service et règle les litiges de la consommation. L'Autorità présente un rapport annuel au Parlement et au Premier ministre. Elle est dirigée par une commission composée de trois membres nommés, pour une durée de sept ans non renouvelables, par le président de la République sur proposition du ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat et après examen de la Commission parlementaire compétente. L'Autorità prend ses décisions de façon autonome dans le cadre de la politique générale du gouvernement et du Parlement définie dans le *Documento di programmazione economico-finanziaria*. Elle a toute liberté de choisir son mode de fonctionnement interne et est financée par une redevance qu'acquittent les acteurs du secteur énergétique, en fonction de leur chiffre d'affaires et à un taux fixé par le ministère des Finances. Pour ses consultations, l'Autorità a adopté la procédure des avis et commentaires conformément à sa décision 61/97.

Si l'Autorità soupçonne une infraction au droit de la concurrence (loi n° 287 du 10 octobre 1990), elle doit en aviser l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (autorité de la concurrence ou AGCM), ce qu'elle n'a pas encore eu l'occasion de faire.

L'*Autorità* est réputée indépendante et, de ce fait, respectée. Parmi les autres pays de l'OCDE qui sont dotés de régulateurs indépendants, on peut citer l'Australie, la Finlande, le Royaume-Uni, les États-Unis. L'Allemagne et la Nouvelle-Zélande ont confié la régulation du secteur électrique à l'autorité de la concurrence. Certains représentants de ce secteur estiment que l'*Autorità* pourrait améliorer son mécanisme de consultation, d'une part, en veillant à faire coïncider les dates de publication et les échéances fixées pour les commentaires et, de l'autre, en expliquant de façon plus claire comment les commentaires ont été pris en compte dans ses décisions finales.

Le ministère de l'Industrie a également des pouvoirs réglementaires. Par exemple, il lui incombe d'accorder les concessions et autorisations, de donner à l'acheteur unique des consignes et de définir les redevances destinées à financer les politiques énergétiques, à charge pour l'*Autorità* d'évaluer le coût à recouvrer via la structure tarifaire. Le ministère de l'industrie approuve aussi les règles concernant les échanges de puissance après avis de l'*Autorità*.

L'autorité de la concurrence intervient dans le secteur électrique pour promouvoir et faire appliquer le droit de la concurrence, qui s'applique également à ce secteur. L'article 8(2) de la loi 287/90, à savoir la loi sur la concurrence, stipule que les dispositions antitrust ne s'appliquent pas aux entreprises qui sont chargées par la loi d'assurer des services d'intérêt économique général ou qui opèrent sur le marché en situation de monopole, uniquement dans la mesure où cela est indispensable pour mener à bien les tâches spécifiques qui leur sont confiées. Cette dérogation a été interprétée de façon stricte. Ainsi, lors d'une enquête (A263 *Unapace-Enel*), il est apparu que l'ENEL avait offert à des consommateurs éligibles un contrat d'exclusivité d'une durée de trois ans, au lieu d'un an, comportant une clause qui permettait à l'ENEL d'aligner ses prix sur ceux des autres fournisseurs. L'AGCM a jugé cette conduite susceptible d'affaiblir ou d'éliminer la concurrence sur le marché de l'électricité, à la suite de quoi l'ENEL a décidé d'éliminer ces deux clauses de ses contrats.

1.4. Réforme

L'Italie a entrepris une réforme d'un secteur où la concurrence était extrêmement faible. Jusqu'en 1991, le secteur était entre les mains d'un monopole public légal, l'ENEL assumant toutes les activités en vertu de sa concession exclusive. C'est alors que la production a été ouverte aux producteurs possédant des installations de cogénération ou utilisant des énergies renouvelables et dont l'électricité était vendue à l'ENEL à des prix réglementés majorés. Par ailleurs, les autoproducteurs ont été autorisés à vendre leur électricité directement à l'ENEL. Comme l'ENEL avait un droit de regard sur les nouveaux entrants, elle pouvait exercer une influence considérable. En fait, lorsqu'a été publié le décret-loi n°79 du 16 mars 1999 transposant en droit italien la directive de la Commission européenne 96/92, l'ENEL assurait 83 % de la production d'électricité d'Italie et possédait une puissance installée de 55 GW.

On trouvera ci-dessous les grands axes de la réforme. Dans ce rapport, nous aborderons les questions de la structure de la production et des importations d'électricité, de l'intégration entre la production et le transport, de la situation de l'acheteur unique, des coûts échoués et de la réforme des tarifs réglementés.

Encadré 2. Grands axes de la réforme de 1999

Le décret-loi 79/99 introduit la concurrence à la production et à la fourniture pour les clients éligibles. En voici les principales dispositions :

Impose la séparation fonctionnelle de l'industrie électrique.

Confie à une entreprise publique créée en 1999 (*Gestore della rete di trasmissione nazionale*) la gestion du réseau de transport national ainsi que le dispatching. L'accès au réseau ne peut être refusé que pour manque de capacité et, dans le cas des importations, si les conditions de réciprocité ne sont pas remplies.

Limite à 50 % le pourcentage de la production (importations comprises) assuré par une seule entreprise, à compter du 1er janvier 2003.

Ouvre progressivement le marché italien de l'électricité aux clients éligibles (essentiellement des clients industriels, seuls ou en consortiums).

Crée une entreprise publique, l'acheteur unique, chargée de desservir tous les clients captifs, c'est-à-dire les petits consommateurs qui n'ont pas accès au marché libre.

Impose au gestionnaire du réseau de transport de créer une entreprise « *Gestore del mercato elettrico* » (opérateur du marché de l'électricité) responsable de l'organisation et de la gestion du commerce de détail de l'électricité. On s'attend à ce que le marché devienne actif en 2001.

Confie au ministre de l'Industrie l'attribution des concessions de distribution aux opérateurs en place, jusqu'au 31 décembre 2030, autorise l'attribution d'une concession exclusive sur le territoire de chaque municipalité et prévoit l'établissement des tarifs d'accès aux réseaux de distribution par l'*Autorità*. Les gros distributeurs municipaux, c'est-à-dire ceux qui desservent plus de 300 000 consommateurs finals, doivent séparer leurs activités de distribution de leurs autres activités.

1.4.1. Structure de la production et importations d'électricité

L'ENEL doit céder des installations représentant une puissance de 15 GW avant 2002 pour se conformer aux dispositions du décret. Cette cession s'opérera par l'intermédiaire de trois entreprises, les « *Gencos* » (entreprises de production) représentant respectivement 10 %, 7 % et 4 % de la puissance installée de l'Italie. Pour la vente de ces *Gencos*, la procédure du « concours de beauté » (soumission comparative), plutôt que les enchères, a été adoptée, et les soumissionnaires devront préciser leur plan d'investissement et les garanties qu'ils proposent concernant l'emploi et l'utilisation du site pour la production. Les *Gencos* ont une composante thermique extrêmement forte : l'ENEL se dessaisit ainsi de près d'un tiers de sa puissance thermique installée, contre un dixième seulement de sa puissance hydraulique. Il est difficile de prévoir quel sera exactement l'impact de ces *Gencos* sur la concurrence étant donné que les centrales qu'elles possèdent devront être entièrement reconverties en centrales à gaz en cycle combiné, ce qui devrait nettement modifier leurs coûts et améliorer leur efficacité. Cependant, comme ces travaux nécessiteront l'arrêt de la production des tranches en question, la concurrence sur les marchés devrait s'en ressentir.

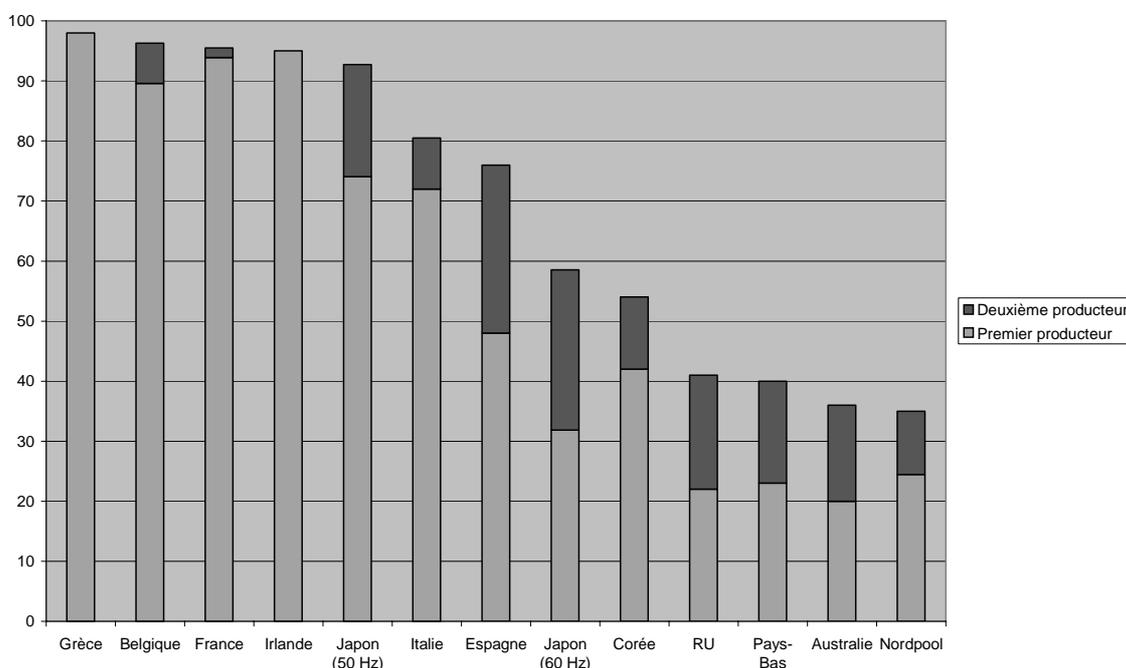
Tableau 4. Caractéristiques des installations des Gencos

		Eurogen (MW)	Elettrogen (MW)	Interpower (MW)	Puissance installée totale cédée (MW)
Base					
	Hydraulique	137	57	27	
	Thermique	580	580	580	
Semi-base					
	Hydraulique	629	957	36	
	Thermique	5 662	3 844	1 968	
Total		7 008	5 438	2 611	15 886

Source : Gouvernement de Italie, communication à l'OCDE, 2000.

Après cette cession, l'ENEL conservera 50 % des parts de marché. Cette structure pourrait compromettre l'instauration d'une concurrence efficace. La comparaison avec les marchés au Royaume-Uni et en Espagne, qui sont moins concentrés que le futur marché italien et où des études ont révélé des prix supérieurs aux niveaux concurrentiels, est instructive. Dans une déclaration à une commission parlementaire (*commission attività produttiva*), le 24 octobre 2000, le Présidente de l'*Autorità per l'energia* a préconisé d'accélérer les cessions et d'en relever le niveau. D'après le droit de la concurrence de l'Union européenne, toute entreprise qui détient plus de 40 % du marché doit normalement être considérée comme dominante et soumise à un contrôle strict permettant de s'assurer qu'elle n'abuse pas de cette position. En outre, ce niveau de 50 % sous-estime la situation de l'ENEL, dans la mesure où une bonne partie de la production des autres entreprises ne pourra pas immédiatement concurrencer celle de l'ENEL sur le marché. Vendue auparavant à l'ENEL, cette production est désormais achetée, par le gestionnaire du réseau de transport à des prix majorés aux termes du programme CIP/6. Ces achats de puissance devraient se maintenir quelques années. Enfin, la cession des groupes de production ne devrait pas avoir d'effet avant la fin de 2003. La vente de la première Genco (*Elettrogen*) aura lieu au cours du premier semestre 2001. La reconversion des centrales et leur remise en exploitation devrait durer au moins deux ans.

Graphique 1. Indices de concentration à une ou deux entreprises dans un échantillon de pays ou de régions, 1998¹



1. Les données concernant la Grèce et l'Irlande portent sur l'année 1999.

Source : OCDE, AIE, Rapport annuel d'Electrabel (Electrabel + SPE), Rapports annuels d'EdF et des Charbonnages de France, Présentation d'Edison aux actionnaires, avril 1999, ministères de l'Industrie et de l'Énergie d'Espagne et de Corée, Ofgem (NatPower et PowerGen pour l'Angleterre et le Pays de Galles 97/98), NEMMCO, Rapports annuels de Macquarie et de Delta (marché du sud-est seulement), rapport annuel de Nord Pool et Vattenfall, Statkraft.

Encadré 3. Royaume-Uni et Espagne

Au Royaume-Uni et en Espagne, les secteurs électriques possèdent des structures plus propices à la concurrence que ne le sera le futur marché italien après les cessions d'actifs. Sur ces deux marchés, il est apparu que les prix dépassaient nettement les prix concurrentiels. Il y avait trois grands producteurs d'électricité au Royaume-Uni et deux en Espagne. Au Royaume-Uni, les gros producteurs d'électricité n'étaient plus depuis longtemps verticalement intégrés, mais, en Espagne, la production était intégrée à la distribution et à la fourniture, et les producteurs détenaient une partie du réseau de transport.

Au Royaume-Uni, l'Office of Electricity Regulation s'est aperçu que les deux entreprises non nucléaires dominantes ont nettement relevé leurs prix et réduit leur production au cours de l'hiver 1997-98. Les entreprises concurrentes ont alors augmenté leur production dans les limites de leurs possibilités. Au cours de cette période, les deux entreprises en question ont fixé le prix marginal sur le système 70 % du temps. Le directeur général est parvenu à la conclusion que, pour renforcer la concurrence à court terme, le moyen le plus efficace consistait à transférer aux concurrents un pourcentage plus important de la capacité des deux entreprises en position dominante (Office of Electricity Regulation, 1998, pp. 8-9).

Sur le marché espagnol, les deux plus grandes entreprises détiennent 76 % de la production et, en 1998, ont assuré la production au coût marginal 59 % et 24 % du temps respectivement. Plusieurs analyses ont été réalisées par le CNSE, l'ancien régulateur indépendant, ou à sa demande. Une autre, où était prise en compte la concurrence des importations, concluait que chacune de ces entreprises pouvait, à elle seule, pousser les prix à la hausse². L'autre³ suggérait qu'avec ce type de comportement on pouvait obtenir des prix supérieurs de 39 % aux coûts marginaux. Une étude plus récente du fonctionnement réel du marché a mis en évidence des pouvoirs de marché, rejoignant en cela les conclusions d'une étude du marché espagnol datant de 1998⁴. Deux rapports publiés par le CNSE en juillet 1999, révèlent qu'en 1998 les deux entreprises ont offert, sur le marché spot, des prix très élevés à des producteurs situés dans des zones de forte consommation mais peu productrices⁵.

Étant donné que la capacité d'importation est extrêmement limitée, les importations constitueront, au mieux, une source de concurrence marginale. Avec ses contrats à long terme, l'ENEL monopolise près de 50 % de la capacité physique. La liaison France-Italie est en effet presque entièrement réservée à des contrats passés entre l'ENEL et EdF jusqu'en 2007 (Power in Europe, 22 novembre 1999), qui devraient néanmoins être transférés à l'acheteur unique. La capacité d'interconnexion peut être développée en cinq à sept ans. Lors des enchères pour l'année 2000, le régulateur n'a affecté que 52 % de la capacité (2 800 MW, c'est-à-dire 22 milliards de kWh par an) à la fourniture des clients éligibles (NERA, Global Energy Regulation, décembre 1999). Les enchères organisées pour attribuer la capacité d'importation en 2001 portaient sur 80 % de la capacité totale sur l'année, réservant l'attribution des 20 % restants à des enchères mensuelles. Cependant, les gros consommateurs d'énergie ont intenté une action en justice pour empêcher ces enchères que les tribunaux administratifs ont alors officiellement annulées. Cette décision a incité l'autorité à recourir à un système de répartition au prorata. Sur cette base, pour les enchères de 2001, le régulateur a alloué 55 % de la capacité d'importation aux clients éligibles (24.6 milliards de kWh par an).

L'harmonisation du mécanisme d'attribution de la capacité d'interconnexion avec les contrats de fourniture d'électricité contribuerait à renforcer la concurrence. S'il est plus avantageux d'acheter de l'électricité dans le cadre de contrats à long terme plutôt que sur le marché spot, il paraît logique de mettre en place un marché secondaire de la capacité d'interconnexion et des contrats à long terme de manière à réunir les deux conditions nécessaires à la desserte en Italie d'électricité produite à l'étranger. De même, l'harmonisation des mécanismes d'attribution de la même capacité d'interconnexion des deux côtés d'une frontière facilite le commerce international. Un protocole européen sur le transport international de l'électricité favoriserait une exploitation plus rentable de la capacité existante ainsi que des investissements permettant de réduire les coûts de réseau à l'échelle européenne.

A long terme, la concurrence viendra aussi de l'arrivée sur le marché de nouveaux entrants. Il faut aujourd'hui de trois à cinq ans, voire sept ans, pour mettre en service un groupe de production, quelle que soit la situation initiale (la procédure d'autorisation est identique, qu'il s'agisse de reconvertir une installation ancienne ou d'en construire une neuve). Les procédures d'autorisation sont lentes et très complexes, mais les pouvoirs publics envisagent de les accélérer et de les simplifier. Les nouvelles installations qui ont obtenu une autorisation représentent aujourd'hui environ 10 GW, et sont essentiellement des unités de cogénération et des tranches hydrauliques. Les projets actuels représentent 24 GW, sur lesquels 23 GW seraient assurés par des cycles combinés au gaz.

Encadré 4. Procédure d'autorisation des installations en Italie

Le système d'autorisation de nouvelles centrales électriques est très complexe et varie en fonction de la source d'énergie. Les groupes de production utilisant des sources d'énergie classiques exigent l'intervention des ministères de l'Industrie, de la Santé et de l'Environnement, des régions et des municipalités. Si la demande vient de l'ENEL, la procédure est différente et encore plus complexe. Pour les projets hydroélectriques, il faut obtenir du ministère des Travaux publics une autorisation d'exploiter les ressources hydrauliques et, pour les centrales géothermiques, une concession minière du ministère de l'Industrie. Un permis de construire délivré par les autorités locales suffit dans le cas des groupes utilisant des énergies renouvelables.

Les pouvoirs publics envisagent de rationaliser la procédure d'autorisation afin d'accélérer et de faciliter l'entrée de nouveaux opérateurs. La construction de l'installation serait autorisée en une seule fois par une procédure standardisée simplifiée. Quant à la modification ou à la reconversion de groupes existants, elles ne seraient soumises aux règles d'urbanisme que si la nouvelle installation est plus importante que l'ancienne. Cependant, la réglementation spécifique n'avait pas encore été approuvée au mois de mai 2000.

Conformément au programme de décentralisation, les usines d'une puissance inférieure à 300 MW seront approuvées par les autorités régionales, et non plus nationales, à partir de 2001. L'effet sur les projets déjà présentés sera très limité. Seuls six des vingt projets entrent dans cette catégorie et ne représentent qu'une très faible proportion de la puissance totale prévue.

Si l'on tient compte des cessions, des importations et des perspectives d'entrée de nouveaux opérateurs, l'ENEL restera en position de quasi-monopole sur le marché de la production jusqu'en 2003. Ensemble, Edison et l'ENI disposent d'une très faible quantité d'énergie à vendre et, de plus, les importations destinées aux clients éligibles sont assez limitées. En fait, à peine moins des 2/3 des clients éligibles (34.7 des installations CIP/6 — des 92.3 TWh que représente la demande éligible) seront en mesure de se fournir auprès d'un concurrent de l'ENEL. En 2003, une partie des nouvelles installations des Gencos et de l'ENI pourrait être en service industriel. En 2007, la capacité d'importation devrait avoir augmenté, d'une part, parce que les contrats à long terme de l'ENEL auront expiré et, d'autre part, parce que l'on aura renforcé les interconnexions avec l'étranger.

Ce délai de sept ans, et même de trois ans, pour que s'instaure la concurrence paraît beaucoup trop long. De nouvelles cessions de centrales commercialement viables auraient un effet immédiat et durable sur la concurrence, ce qui en fait la solution privilégiée. En outre, une fois que les avantages hérités par l'ENEL de sa situation d'exclusivité auront disparu et que la concurrence sera effective, il serait judicieux à long terme de supprimer le plafond antitrust. Tant que ce plafond reste en vigueur, la segmentation du marché italien qu'impose ce plafond peut nuire à la recherche des coûts minimaux. Pour atténuer l'effet du pouvoir de marché dont jouit l'ENEL, il est prévu, à titre provisoire, de plafonner le prix qu'elle est en droit de demander à tous ces clients y compris les clients éligibles⁶. Cette solution revient à réglementer le système tout entier jusqu'à l'abandon du plafonnement des prix, ce qui ne fait que prolonger les effets de la position dominante de l'ENEL.

Encadré 5. **Effets de la concurrence sur le marché de l'électricité**

Les seules séries chronologiques que l'on possède sur l'efficacité et les prix après l'introduction de la concurrence concernent le Royaume-Uni. Depuis 1990, la productivité a atteint des sommets (la production s'est accrue de 8 % entre 1988 et 1995, et l'emploi a été réduit de 50 %) et les prix ont plongé. En termes réels, au cours de la période 1990-1999, les prix payés par la clientèle domestique sont tombés de 20 % et les prix pour les autres consommateurs de 19 à 27 % (Littlechild, 1998, cité dans AIE, 2000). En 1998, en termes réels, le tarif domestique standard en Angleterre et au Pays de Galles était de 26 % inférieur au niveau de 1990, la baisse correspondante étant de 23 à 32 % pour les clients industriels (Office of Electricity Generation, 1998, p. 58). Pour les autres pays qui ont engagé une réforme, les séries chronologiques couvrent une période plus courte. Par exemple, en 1997, les prix pratiqués dans l'État de Victoria, en Australie, sont passés en-dessous de leur niveau de 1995, ce qui correspond à l'introduction de la concurrence, à la privatisation et à une situation de surcapacité. Cependant, en Norvège et en Nouvelle-Zélande, où le secteur reste dans le secteur public et où la production est encore pour beaucoup assurée par l'hydraulique — ce qui suppose des variations de coûts liées à l'hydrologie - l'introduction de la concurrence n'a pas fait baisser les prix (AIE, 2000).

1.4.2. *Intégration verticale de la production, du transport et de la distribution*

L'ENEL continue d'être verticalement intégrée tant dans ses activités concurrentielles, à savoir, la production et la fourniture que dans ses activités monopolistiques, soit le transport et la distribution. Par conséquent, elle est toujours incitée à opérer une discrimination à l'encontre de ses concurrents non intégrés et à exercer son pouvoir de marché. Il existe alors trois risques : exploitation du réseau de transport dans des conditions discriminatoires, sous-investissement dans les équipements de transport et report de certains coûts sur l'activité réglementée. Ces risques pèsent aussi sur la distribution. La discrimination décourage l'entrée de concurrents et contribue à majorer les coûts totaux du système. De plus, en Italie, la pénurie d'investissements dans le secteur du transport nuit à la concurrence. Tant l'autorité de régulation de l'électricité et du gaz que l'autorité de la concurrence ont plaidé en faveur d'une séparation du transport et de la production (Financial Times, 11 novembre 1998 pour ce qui concerne l'autorité de régulation de l'électricité et du gaz). Cependant, les pouvoirs publics ont choisi de maintenir l'intégration.

Le transfert à l'entreprise publique *Gestore della rete di trasmissione nazionale* (gestionnaire de réseau de transport ou GRT) de l'exploitation du réseau de transport ainsi que l'institution de tarifs d'accès réglementés (fixés par l'Autorità) devraient interdire la discrimination au niveau du dispatching et des autres opérations. Les relations entre le GRT et le propriétaire du réseau de transport font l'objet d'un contrat (*convenzione tipo*) qui prévoit des amendes et pénalités en cas de non-respect par l'ENEL des directives du GRT. Cette mesure devrait inciter le propriétaire du réseau à engager suffisamment tôt les investissements dans le réseau qui risqueraient de nuire à la rentabilité de ses groupes de production. En fait, même à l'époque où l'ENEL était entièrement détenue par l'État, elle était en mesure d'interrompre des travaux de développement de la capacité de transport utilisable par ses concurrents pour importer⁷. Le GRT peut organiser un appel d'offres pour les travaux de développement du réseau de transport, l'ENEL est toujours en mesure d'empêcher d'autres entreprises de réaliser des travaux sur les terrains lui appartenant. La vigilance de l'Autorità à l'égard du GRT devrait permettre de détecter d'éventuels attermoissements de l'ENEL lorsqu'il s'agit d'investir dans le développement du réseau de transport, en particulier pour améliorer les interconnexions avec l'étranger et supprimer les points noirs du réseau. Il s'agira également de repérer toute tentative de reporter des coûts relevant des activités concurrentielles sur les activités réglementées. A plus long terme, si la réglementation du transport se révèle trop coûteuse ou enregistre un taux d'échec trop élevé, la séparation complète du transport et de la production s'imposera.

Le GRT, société anonyme à capitaux publics contrôlée par le Trésor et supervisée par la *Corte dei conti*, est dirigé par un conseil nommé par le gouvernement. Étant donné que ses fonctions étaient auparavant assurées par l'ENEL, le personnel et les actifs de l'ENEL y ont été transférés. Comme pour l'acheteur unique, que nous décrirons plus bas, il sera difficile d'inciter le GRT à plus d'efficacité. En tant que société à capitaux publics, il n'est pas sensible à une régulation incitative fondée sur les bénéfices comme la régulation par les plafonnements de prix (*price cap*). De plus, comme il est censé trouver des moyens originaux de faire baisser les coûts de réseau, un mode de réglementation contraignant est également inadapté. Comme pour l'acheteur unique, seules la rétribution des dirigeants en fonction de leurs performances et la menace d'introduire de nouveaux changements structurels susceptibles d'entraîner la suppression du GRT peuvent susciter le comportement souhaité. Néanmoins, ces moyens risquent d'être inopérants dans la mesure où la faiblesse du GRT vient du peu d'informations dont il dispose par rapport à l'ENEL. Par conséquent, il sera très difficile de trouver des incitations permettant d'atténuer cette asymétrie qui ne peut, par sa nature même, être mesurée.

Pour éliminer ces inconvénients, des observateurs indépendants, dont l'*Autorità*, ont suggéré, lors d'un débat parlementaire au mois de janvier 2001, de confier au GRT le réseau à haute tension, actuellement propriété de Terna, une filiale de l'ENEL.

Le secteur de la distribution présente les mêmes risques de subventions croisées et de sous-investissement. Aux termes du décret-loi 79/99, le ministre de l'Industrie attribue les concessions de distribution aux opérateurs en place jusqu'au 31 décembre 2030. Cette durée est à comparer à celle des concessions pour la distribution d'eau (8 ans) et pour le gaz (5 à 7 ans). L'*Autorità* réglemente les tarifs d'accès aux réseaux de distribution et veille au respect des normes de qualité du service. Cependant, l'adoption, pour la distribution de l'électricité, d'un système d'appel d'offres portant sur des échéances correspondant à celles des autres services publics locaux, le gaz et la distribution de l'eau, par exemple, offrirait la possibilité d'instaurer une concurrence par comparaison dans la distribution de l'électricité, ce qui permettrait d'améliorer l'efficacité.

1.4.3. *Consommateurs et acheteur unique*

Les acheteurs contribuent à l'efficacité dans la mesure où ils achètent moins lorsque les prix augmentent. Si les acheteurs ne réagissent pas vigoureusement à une hausse des prix, la concurrence entre vendeurs sera moindre et le prix de marché supérieur. En Italie, les gros consommateurs peuvent choisir leur fournisseur. Les petits consommateurs captifs passent, eux, par l'acheteur unique. Par conséquent, il existe deux manières de favoriser l'efficacité du marché qui consistent, d'une part, à inciter l'acheteur unique à acheter l'électricité à bas prix et, d'autre part, à s'assurer que les clients ressentent les variations de prix et y réagissent.

Il est prévu d'ouvrir le marché devrait aux petits consommateurs soit seuls, soit regroupés en consortiums. A l'heure actuelle, tous les clients finals et les consortiums consommant au minimum 20 GWh/an sont éligibles, ce qui représente environ 35 % de la demande d'électricité totale en Italie. A compter du 1er janvier 2002, ce seuil sera fixé à 9 GWh, ouvrant à la concurrence l'équivalent de 40 % de la demande. Cependant, d'après la loi de finances de 2001, 90 jours après la cession de la première entreprise de production de l'ENEL, le seuil d'éligibilité pour les clients finals sera abaissé à 0.1 GWh, ce qui ouvrira environ 70 % du marché. Lorsque l'acheteur unique sera en place, le terme énergie du tarif applicable aux clients captifs sera égal au coût payé par l'acheteur unique. Étant donné que la clientèle domestique ne bénéficie pas, en général, des tarifs horo-saisonniers ni des comptages correspondants, la demande couverte par les achats de l'acheteur unique sera insensible aux variations de prix à court terme. Le fait que l'acheteur unique puisse répercuter le coût de l'énergie sur les clients captifs et achète pour satisfaire une demande insensible aux prix, autorise les fournisseurs à demander des prix plus élevés.

La réglementation de l'acheteur unique présente les mêmes difficultés que celle du GRT. L'acheteur unique serait davantage tenté de travailler dans l'intérêt de ses clients captifs s'il était payé en fonction des économies qu'il réalise lors des négociations. Il serait possible également de créer plusieurs divisions au sein de l'acheteur unique et de rémunérer les dirigeants de chacune de ces divisions en fonction de leurs résultats relatifs. Mis en concurrence, ces acheteurs seraient davantage incités à négocier âprement pour leur propre clientèle. En fait, l'ouverture du marché à tous les consommateurs élimine le problème du manque de motivation de l'acheteur unique et finalement remet en cause l'existence même de cet acheteur.

1.4.4. *Coûts échoués*

En Italie, les coûts échoués sont également répartis entre les contrats passés pour la production thermique avant février 1997 et les contrats d'importation par l'ENEL de gaz du Nigeria⁸. Les coûts attribués à la production des centrales nucléaires ou des installations utilisant des énergies renouvelables sont calculés et payés dans le cadre de programmes indépendants, comme le sont des subventions destinées à soutenir les tarifs spéciaux dont bénéficient les chemins de fer et les producteurs d'aluminium qui eux, sont récupérés dans le tarif de transport. Un décret du ministre de l'Industrie en date du 26 janvier 2000 précise le calcul des coûts échoués. Ces coûts sont calculés par rapport à la valeur accrue comparée au régime précédent de l'électricité qu'ils produisent. Les coûts échoués de la production thermique doivent être intégralement remboursés dans un délai de sept ans à compter du 1er janvier 2000 et de dix ans dans le cas du contrat d'achat de gaz au Nigeria.

Le plafond fixé pour les coûts échoués est de 15 000 milliards d'ITL. A titre de comparaison, au milieu de l'année 1999, la valeur comptable des centrales de l'ENEL s'élevait à 25 190 milliards d'ITL, à raison de 15 176 milliards pour les centrales thermiques et de 9 118 milliards pour les centrales hydrauliques (ENEL, Interim report 1H99, p. 109). Par conséquent, étant donné que les coûts échoués des centrales thermiques représentent la moitié du total, on considère comme échouée près de la moitié de la valeur comptable des centrales thermiques de l'ENEL.

Une fois ce plafond établi, les coûts échoués des centrales thermiques sont calculés en partant du principe qu'ils représentent en gros la différence entre les recettes réalisées en l'absence de réforme et les recettes réelles sur une période de sept ans. En d'autres termes, l'Autorità déterminera les coûts — égaux aux recettes en l'absence de réforme — et calculera la « production de référence » qui, multipliée par le prix de marché réel, donnera une approximation des recettes réalisées en cas de réforme. Cette production de référence, ajustée deux fois par mois, est censée permettre d'indemniser les entreprises si leur part de marché diminue après la libéralisation. D'après la formule, plus la production de référence baisse, et plus les coûts échoués sont remboursés. Cependant, cette formule comporte un moyen de décourager toute baisse de production en-dessous d'un niveau standard fixé en fonction de l'entreprise en question. On compense la faiblesse des prix de marché aussi longtemps qu'ils demeurent au-dessus d'une limite définie par l'Autorità, en remboursant plus généreusement les coûts échoués. Parce qu'elle accentue encore le découplage entre les recettes et les prix de marché, cette démarche pousse les prix à la baisse. Or, de faibles prix découragent l'entrée des concurrents.

Le calcul des coûts fixes réalisé par l'*Autorità* se fonde sur une réévaluation entreprise en 1993-94 en application d'un arrêté du ministère du Trésor portant sur toutes les compagnies publiques converties en sociétés par actions avant leur privatisation. Deux consultants indépendants ont chacun calculé le coût de remplacement (compte tenu de l'âge des installations) et la valeur (minimale) des revenus tirés des installations (compte tenu d'une éventuelle réglementation en matière de plafonnement des prix (price cap). La valeur adoptée en définitive correspond à la moyenne de ces deux calculs.

Logiquement, l'Enel ne doit pas avoir de coûts échoués. Les coûts échoués sont définis comme les coûts non amortis d'investissements prudents (c'est-à-dire dont le régulateur pertinent a approuvé la récupération dans un système de prix réglementés) dans le régime réglementaire antérieur et qui ne seront pas récupérés dans le nouveau régime faisant davantage appel aux mécanismes du marché. Dans d'autres pays, les coûts échoués sont, pour la plupart, attribués aux investissements de compagnies privées, souvent dans la production nucléaire. D'après cette définition, les coûts de l'ENEL n'entrent pas dans cette catégorie. Tout d'abord, dans la comptabilité nationale, les recettes ne sont pas affectées à un actif public spécifique, et l'ENEL était une société entièrement détenue par l'État lorsque ces investissements ont eu lieu. Deuxièmement, après la vente partielle des actifs de l'ENEL, le régime réglementaire n'a pas évolué de manière inattendue. Le plan de cession était inscrit dans un décret du 4 août 1999 (ENEL Interim Report 1H99). Pourtant, dans le rapport des commissaires aux comptes du 2 septembre 1999 figurant dans le rapport semestriel (couvrant la période allant jusqu'au mois de juin 1999) de l'ENEL, il était dit que les effets du décret Bersani sur la position financière et les résultats d'exploitation de l'ENEL étaient « alors imprévisibles » (ENEL Interim Report). La vente des actions est intervenue à la fin de l'automne 1999.

Le règlement des coûts échoués nuit à l'efficacité. Il fausse la consommation ainsi que les décisions d'investir des consommateurs, car ces derniers se réfèrent, en la matière, non pas au coût de l'électricité, mais à un prix qui inclut le remboursement des coûts échoués. Dans la mesure où les coûts échoués garantissent aux investisseurs qu'ils seront remboursés par les consommateurs, la valeur marchande des actions de l'ENEL se trouve majorée, ce dont bénéficie l'État qui privatise l'entreprise. Dans ce sens, le règlement des coûts échoués s'apparente à une taxe sur l'électricité.

Le fait de rembourser plus généreusement les opérateurs en place si les prix de marché baissent décourage l'entrée de concurrents sur le marché. L'opérateur historique devient indifférent aux prix de marché à court terme au moins aussi longtemps que le prix du marché demeure au-dessus de la limite fixée par l'Autorità ; de plus, l'opérateur tire profit de leur faiblesse puisqu'elle exclut d'éventuels concurrents qui, eux, ne récupèrent pas de coûts échoués.

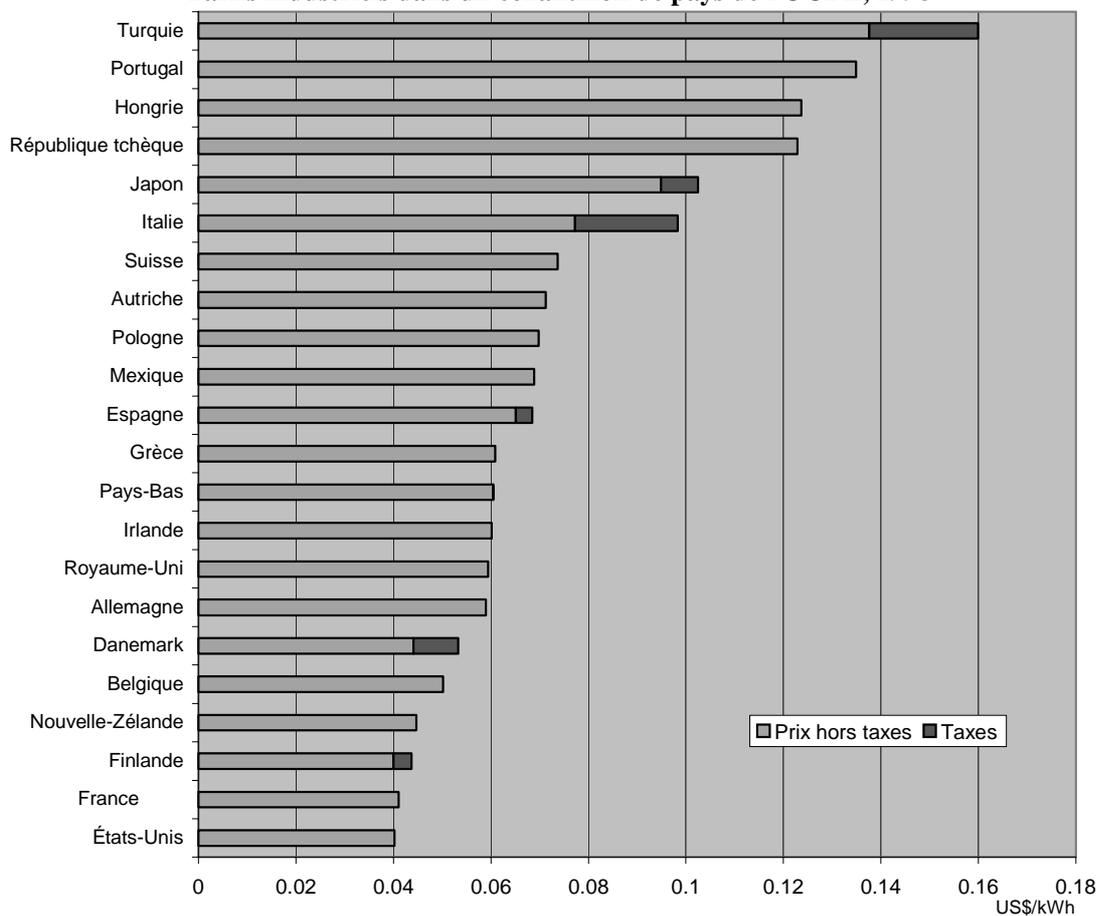
Les consommateurs d'électricité, en Italie, financent également d'autres options nationales par des majorations des tarifs de transport. En 1999, les remboursements correspondant à l'abandon du nucléaire représentaient 8 ITL/kWh (contre 1.5 ITL/kWh en 1998), et le programme en faveur des énergies renouvelables CIP/6 coûtait 11.1 ITL/kWh (contre 9.7 ITL/kWh en 1998)⁹ (ENEL, Annual Report 1998, p. 16). D'autres majorations correspondent à des programmes de recherche et de développement, d'économies d'énergie et d'amélioration de la qualité du service (ENEL, Interim Report 1H99, p. 15). Ces surcoûts sont à comparer au coût marginal moyen de la production thermique qui était de 36 ITL/kWh au premier semestre de 1999 et de 47 ITL/kWh au premier semestre de 1998 (ENEL Interim Report 1H99, p. 19).

1.4.5. Réforme des tarifs réglementés

L'*Autorità* réglemente les tarifs, sur la base des recettes et du plafonnement des prix unitaires, pour les clients captifs, le transport et la distribution. Le système tarifaire doit préserver les intérêts des consommateurs et concilier les objectifs économiques et financiers des entreprises d'électricité avec des objectifs sociaux, la protection de l'environnement et l'utilisation efficiente des ressources. La tarification doit être identique dans tout le pays.

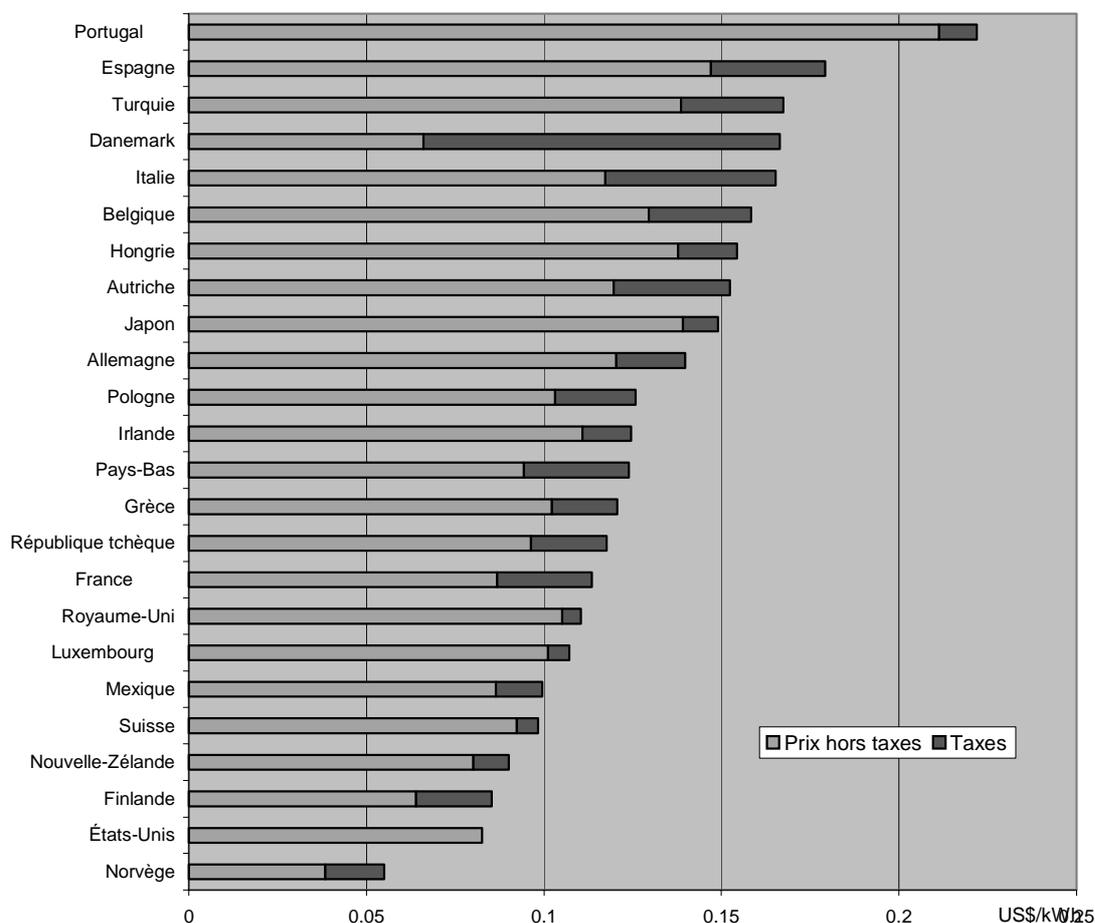
Les tarifs domestiques et industriels moyens de l'électricité sont plus élevés en Italie que dans les autres pays d'Europe membres de l'OCDE. Parmi les pays de l'OCDE, seuls trois pays européens plus le Japon appliquaient en 1998 un tarif industriel moyen (hors taxe) plus élevé (AIE, 1999). Traditionnellement, les petits consommateurs domestiques et les gros consommateurs industriels payaient des prix réglementés assez bas tandis que les tarifs pour les petites et moyennes entreprises étaient nettement supérieurs aux coûts de la desserte (AIE, 1999). La restructuration tarifaire intervenue en 1997 avait pour objectif d'abaisser de 17 % en quatre ans en termes réels le tarif moyen toutes catégories confondues (Power in Europe, 20 décembre 1999).

**Figure 2. Comparaison internationale des prix de l'électricité
Tarifs industriels dans un échantillon de pays de l'OCDE, 1998**



Note : Données indisponibles pour l'Australie, le Canada, la Corée, le Luxembourg, la Norvège et la Suède
Source : AIE/OCDE (2000), *Energy Prices and Taxes*, 3ème trimestre, Paris.

Figure 3. Comparaison internationale des prix de l'électricité
Tarifs domestiques dans un échantillon de pays de l'OCDE, 1998



Note : Dans le cas des États-Unis, le prix hors taxes n'était pas disponible. Données indisponibles pour l'Australie, le Canada, la Corée et la Suède

Source : AIE/OCDE (2000), *Energy Prices and Taxes*, 3ème trimestre, Paris.

Deux changements ont en 1997 inauguré la réforme des tarifs¹⁰. Toutes les majorations qui n'étaient pas censées alimenter les recettes de l'État ont été rationalisées et incorporées à la structure tarifaire. La compensation correspondant au prix des combustibles, qui était simplement répercutée, a été remplacée par un coût standard du combustible établi d'après les prix internationaux d'un panier représentatif de combustibles utilisés par les producteurs italiens. Et, au début de l'année 1999¹¹, les conditions techniques et économiques du transport, de la distribution et de certains services auxiliaires ont été définies.

En janvier 2000, a été introduite une nouvelle structure tarifaire applicable aux clients captifs. La structure définitive sera mise en œuvre progressivement en 2003¹². Elle correspond, pour l'essentiel, à une rationalisation de l'ancienne. Le nombre de catégories de clients a été réduit et, pour aligner les tarifs sur les coûts, les privilèges accordés à certains secteurs ou utilisateurs particuliers sont progressivement abolis. Cette structure autorise également davantage de flexibilité dans les relations contractuelles entre les entreprises et les clients et incite les entreprises d'électricité à améliorer leur efficacité.

La vérité des coûts exige l'abandon progressif des dispositions particulières qui font que certains tarifs s'éloignent de manière significative du coût du service. Un seul tarif social subventionné sera retenu, et son bénéfice limité à quelques consommateurs. Au milieu de l'année 2000, sur les 22 millions de ménages italiens, 18 millions pouvaient prétendre à ce tarif (AIE, 1999). Un décret du mois de mai 2000 autorise explicitement les entreprises publiques à recourir à un critère de ressources pour déterminer les ménages qui peuvent bénéficier du tarif social, et ce critère devrait être adopté en 2000. Ce système, utilisé pour d'autres services publics locaux subventionnés, est fondé sur le revenu, les ressources et la taille du ménage plutôt que sur la consommation, qui est actuellement le critère employé. Il est prévu d'abandonner l'ancien système avant la fin de l'année. Le seuil admissibilité n'a pas encore été fixé.

Les producteurs d'aluminium et les chemins de fer nationaux bénéficient d'autres régimes spéciaux (Power in Europe, 20 décembre 1999). Le contrat instituant un tarif spécial pour l'industrie de l'aluminium prend fin en 2005. D'ores et déjà, le prix de l'électricité payé par d'autres gros consommateurs d'énergie a doublé au cours de la période 1990-1999, ce qui correspond au moment où les prix n'ont plus été contrôlés par le CIPE, dans le cadre de la politique industrielle, mais déterminés par le marché des clients éligibles ou de ceux qui demeurent captifs. En revanche, les tarifs de la fourniture des clients basse tension, hors clientèle domestique, qui étaient supérieurs au coût de la desserte, ont été abaissés de 30 % au 1er janvier 2000.

Tableau 5. Schéma des recettes de l'ENEL (premier semestre 1999)

Type de clientèle	ITL (milliards)	KWh (millions)	Moyenne ITL/kWh
Haute tension	772	19 101	40.42
Moyenne tension	3 567	38 364	92.98
Basse tension	8 491	49 965	169.94
Alimentation électrique chemins de fer	70	2 352	29.63
Distributeurs et exportations	240	4 017	59.75
Total	13 140	113 799	115.47

Source : ENEL Interim Report for the Half-year to 30 June 1999, p. 78.

Le plafonnement des prix devrait encourager l'efficacité. Tous les trois ans¹³, ce plafond est ajusté pour tenir compte de fluctuations exogènes des coûts dus, par exemple, à des événements imprévisibles ou exceptionnels, à des modifications du cadre législatif ou des obligations du service universel ou encore à l'évolution des prix des combustibles. L'ajustement s'effectue également en fonction des améliorations de la qualité du service par rapport à des normes prédéfinies. Dans le cas de la clientèle captive, on établit, pour chaque entreprise d'électricité, un plafond de recettes applicable à chaque catégorie de clients et à chaque client. Ces deux contraintes autorisent une certaine flexibilité dans les contrats entre entreprises d'électricité et clients captifs tout en protégeant ces derniers. Par conséquent, en jouant sur l'élasticité à court terme de la demande, ces contrats pourraient limiter les besoins de capacités très onéreuses et ainsi contribuer à réduire encore les coûts totaux.

La composante du tarif qui correspond au transport, à la distribution et à la fourniture doit nécessairement diminuer, en termes réels, de 4 % par an entre 2001 et 2003 (les tarifs d'accès au réseau de transport seront traités de la même manière). Dans le cas de la distribution, une diminution de 4 % par an semble bien modeste. Ce segment représente un quart du coût total et le gros de l'emploi dans le secteur et c'est aussi celui où, dans d'autres pays ouverts à la concurrence, les plus fortes économies ont été réalisées. Pour pouvoir respecter l'obligation d'uniformité des tarifs tout en incitant à l'efficacité, les différences de coûts sur lesquelles les distributeurs n'ont aucune influence seront compensées. A la fin de première échéance tarifaire (2004), on envisage une refonte partielle des tarifs.

En 2000, la composante production du tarif correspond aux prix de gros réglementé. En 2001, en attendant le lancement d'une bourse de l'électricité digne de ce nom, cette composante a été abaissée de 20 % sur décision de l'*Autorità*. Lorsque l'acheteur unique sera opérationnel, cette composante du tarif sera alignée sur les coûts réels d'achat de l'énergie. On trouvera sur le tableau ci-dessous une ventilation des coûts de la fourniture d'électricité qui fait apparaître l'importance relative des coûts de production.

Tableau 6. **Structure des coûts de l'électricité en Italie**

Activité	Pourcentage du total
Production	60
Combustible	29
Transport	6
Desserte	34
Distribution	25
Vente	9
	100

Source : *Autorità*, Rapport annuel 1999, p. 94.

Les différents types de tarifs trop déconnectés des coûts sont des sources d'inefficiences. Ils regroupent des clients ayant des schémas de consommation variables, et par conséquent, des coûts de desserte différents. Même si l'on peut dire que les clients, dans une certaine catégorie de tarifs, paient collectivement le coût total de la desserte, si bien que, pour le groupe tout entier, il n'existe ni subvention, ni bénéfice, les subventions croisées à l'intérieur du groupe sont néanmoins réelles. Lorsque la concurrence se développera, les clients qui subventionnent les autres se tourneront vers de nouveaux fournisseurs, compromettant ainsi la viabilité du système. Par conséquent, les tarifs doivent être plus proches du coût réel de la desserte. La généralisation des tarifs horo-saisonniers et l'utilisation plus fréquente des systèmes de comptage autorisent, par exemple, une meilleure concordance entre les tarifs et les coûts. En Italie, les clients sont regroupés aujourd'hui en 9 catégories contre 52 en 1999.

La conjugaison de tarifs reflétant mieux les coûts et du plafonnement du prix devrait se traduire par une plus grande efficacité du secteur. Les tarifs réglementés, pour être viables, doivent également s'aligner sur les coûts. s'il existe en parallèle un marché. L'ouverture d'une forte proportion du marché italien étant prévue à moyen terme, l'abandon des formules spéciales devrait être programmé dans des délais comparables.

1.5. Intérêt d'un renforcement de la réforme et de la concurrence

D'après l'expérience de pays ayant engagé de profondes réformes, de nouvelles avancées permettraient d'abaisser les prix à des niveaux plus favorables à la compétitivité de l'industrie italienne. Les baisses de prix peuvent s'opérer de plusieurs manières et notamment par une plus grande efficacité. L'ENEL a déjà progressé sur cette voie, en réduisant ses effectifs et en rationalisant ses approvisionnements. Par exemple, en un an (de 98 à 99), l'ENEL a réalisé, dans son activité de transport, une économie de 14 % sur ses achats et de 38 % sur ses investissements (Enel Interim Report 1H99, pp. 22, 23). Ces effectifs ont diminué, et les pouvoirs publics prévoient la suppression de 25 000 emplois, soit un quart du total, d'ici 2004 (CNN, 1999a). De nombreux employés partent en préretraite (ENEL, Interim Report 1999, p. 12). Pour comparer l'efficacité des entreprises d'électricité, il existe deux mesures, l'une par kWh et l'autre par consommateur. Ces deux indicateurs se sont nettement améliorés ces dernières années.

Tableau 7. Nombre d'employés

	Fin 1996	Fin 1997	Fin 1998	Mi 1999
Direction générale		1 150	1 031	
Direction de la production		20 928	20 154	19 401
Direction du transports		4 003	3 860	3 632
Direction de la distribution		54 298	51 928	49 104
Divers		8 578	7 965	
TOTAL	95 464	88 957	84 938	81 041

Source : Rapports annuels de l'ENEL 1997, 1998.

Tableau 8. Mesures de l'efficience

	1994	1995	1996	1997	1998	Avril 2000
Nombre de clients par employé	277	296	306	332	349	378
Quantité d'électricité vendue par employé (MWh)	2 016	2 198	2 277	2 507	2 691	2 936

Source : Rapport annuel de l'ENEL de 1998 ; chiffres correspondant au mois d'avril 2000 : ENEL.

Les effets des prix élevés de l'électricité sur l'industrie italienne témoignent bien de l'intérêt d'une baisse pour la compétitivité des entreprises. C'est dans les industries fortes consommatrices d'énergie que ces effets sont le plus marqués. Le cas d'une usine fabriquant un alliage de fer est instructif. Cette usine a dû cesser sa production en 1999 en raison de la forte hausse des prix de l'électricité. Au début de l'année 2000, la direction de cette usine a conclu un contrat de fourniture de 20 MW avec l'Allemagne et a pu redémarrer la production. Après trois mois, cette entreprise, qui souhaitait augmenter sa production de 50 %, a dû y renoncer pour cause d'indisponibilité de la capacité d'importation d'électricité. Il existe d'autres exemples d'usines produisant du carbure de calcium, du zinc par électrolyse, du magnésium et du chlorure de sodium, qui ont été contraintes de fermer au cours des cinq dernières années. Certes la rentabilité de ces usines était peut-être subordonnée au prix qu'elles payaient l'électricité, dans le cadre des politiques industrielles antérieures, à savoir un prix inférieur au prix de revient. Toutefois, si le l'on s'aperçoit qu'elles auraient conservé leur compétitivité en payant les prix de l'électricité dans le nouveau régime concurrentiel, alors cela signifie que leur fermeture est une perte économique. Il est d'autres effets des prix de l'électricité qui sont plus difficiles à cerner, par exemple, le fait qu'une entreprise choisisse d'augmenter la production d'une autre usine de son groupe mais à l'étranger.

1.6. Conclusions

En exigeant de l'ENEL qu'elle se dessaisisse d'une partie de ses centrales ou qu'elle autorise l'accès à une partie de la capacité d'importation, l'Italie a pris une décision courageuse. La levée des obstacles juridiques à l'entrée de concurrents sur le marché marquera également une étape positive. Cependant, l'expérience d'autres pays laisse penser que la concurrence ne devrait pas se développer en Italie avant quelques années du moins et que de nouvelles cessions sont nécessaires. En autorisant des producteurs éloignés à desservir le marché italien, l'augmentation de la capacité d'importation et l'élimination des points noirs sur le réseau de transport national favoriseront la concurrence. Cependant, lorsque le marché sera véritablement concurrentiel, le plafonnement artificiel imposé pour la part de marché détenue par la même entreprise peut avoir pour effet de segmenter le marché et donc d'augmenter les coûts.

Bien que l'exploitation du réseau ait été confiée au gestionnaire du réseau de transport et sa réglementation à l'*Autorità* (chargée également d'établir des tarifs d'accès non discriminatoires), le maintien de l'intégration de la production et du transport fait redouter un accès en fait non discriminatoire et inefficace au réseau de transport et des retards dans les investissements sur ce réseau. A long terme, par conséquent, la séparation complète du transport et de la production pourrait être nécessaire.

Il sera difficile d'inciter à l'efficacité tant le gestionnaire du réseau de transport que l'acheteur unique qui, parce qu'ils ne sont pas mus par le profit, sont imperméables à la régulation incitative, par exemple en matière de plafonnement des prix (price cap), et parce que leurs activités exigent d'innover, ne peuvent pas non plus être soumis à une réglementation contraignante. L'ouverture totale du marché éliminerait le problème de la réglementation de l'acheteur unique.

La réforme de la structure tarifaire en cours tend à favoriser une utilisation plus efficace de l'électricité et de la capacité de production, ce qui aura des effets positifs sur l'environnement. Le plafonnement des prix devrait inciter davantage les producteurs à réduire leurs coûts. En réservant les tarifs sociaux aux ménages qui en ont vraiment besoin, la viabilité de la structure tarifaire devrait s'améliorer, malgré l'abaissement du seuil d'ouverture du marché. L'application à tous les consommateurs d'une majoration destinée à financer cette subvention autoriserait l'ouverture totale du marché.

Les coûts échoués, ainsi que tous les autres prélèvements destinés à financer des objectifs nationaux particuliers, pèsent très lourd sur les consommateurs de l'électricité. Le remboursement des coûts échoués équivaut à une taxe dans la mesure où il s'agit d'un transfert des consommateurs à l'État en tant que propriétaire, mais aussi une barrière à l'entrée du fait que les opérateurs en place peuvent vendre l'électricité à un prix de marché réduit sans en subir les conséquences financières puisqu'ils reçoivent en échange une compensation plus élevée. Intégrer ce remboursement au terme du tarif qui ne dépend pas de la consommation et en diminuer le montant permettraient d'atténuer ces deux effets.

Globalement, l'Italie a entrepris une réforme de son secteur électrique qui va dans le sens des objectifs recherchés par les pouvoirs publics. Cependant, il lui faudra tirer parti de cette réforme pour créer une structure favorable à la concurrence et, par voie de conséquence, à l'efficacité. L'Italie peut désormais aller plus loin car elle possède les principaux instruments de la réussite. En particulier, elle s'est dotée d'un régulateur indépendant respecté qui dispose de moyens suffisants. Cela constitue non seulement un atout pour la réforme dans les secteurs du gaz et de l'électricité mais un exemple à suivre pour les autorités de régulation d'autres secteurs.

1.7. Mesures envisageables

1. *Aviver la concurrence sur le marché de l'électricité*

Exiger à court terme de nouvelles cessions d'actifs de production par l'ENEL.

Si les prix de marché se maintiennent au-dessus des niveaux concurrentiels après 2003, et si le nombre d'entrées prévues sur le marché et la capacité d'importation ne suffisent pas ensemble à assurer une concurrence efficace, négocier de nouvelles cessions d'actifs. En revanche, si la concurrence se développe effectivement, supprimer le plafond antitrust imposé à l'ENEL de sorte que tous les producteurs puissent entrer en concurrence sur la totalité du marché.

Exiger la séparation du transport et de la production si les points noirs du réseau de transport ne disparaissent pas ou si les conditions d'accès sont discriminatoires.

Augmenter la capacité de transport d'électricité en provenance de l'étranger, afin que les clients italiens puissent bénéficier des avantages d'une concurrence vive à l'étranger.

Ecourter la durée des concessions consenties pour la distribution d'électricité et envisager un système d'appel d'offres pour leur attribution (système qui existe déjà pour d'autres services locaux).

2. *Améliorer l'efficacité des acheteurs sur le marché*

Donner à l'acheteur unique des incitations économiques suffisamment fortes pour qu'il achète l'énergie et la puissance au moindre coût. Ces incitations pourraient s'adresser aux dirigeants de l'entreprise. S'assurer que les contrats à long terme que signe l'acheteur unique n'interdisent pas l'ouverture ultérieure du marché aux consommateurs.

Ouvrir le plus tôt possible, c'est-à-dire au minimum à moyen terme, le marché à tous les consommateurs.

3. *Modifier la structure tarifaire de façon à améliorer l'efficacité du secteur*

Aligner davantage les tarifs sur les coûts. Cette mesure permet à la fois de limiter le gaspillage d'énergie, si les tarifs sont trop bas, et une consommation insuffisante, s'ils sont trop élevés. Envisager de supprimer la péréquation géographique des tarifs étant donné que le coût de la desserte n'est pas uniforme.

Intégrer les majorations prévues pour rembourser les coûts échoués ou les coûts d'autres politiques nationales au terme du tarif qui ne dépend pas de la consommation.

Revoir la base de calcul des coûts échoués de façon à les réduire dans de fortes proportions.

ANNEXE

Tableau 9. **Projet d'installations nouvelles en Italie**

Région	Puissance installée (MW)			Total
	Technologie			
	Cycles combinés	Énergies renouvelables	Divers	
Val d'Aoste		2	2	4
Piémont	8 442	32	31	8 474
Ligurie	2 380	0		2 380
Lombardie	7 240	131	82	7 253
Trentin Haut-Adige		55		55
Frioul-Vénétie Julienne	2 000	15		2 000
Vénétie	3 042	73	13	3 115
Emilie Romagne	3 690	25	31	3 690
Toscane	2 030	50	36	2 080
Ombrie	896	192	1	1 088
Marches	800	420	3	1 220
Latium	5 190	30	42	5 220
Abruzzes	2 780	40	24	2 820
Molise	3 200	78	2	3 278
Campanie	4 970	226	10	5 196
Pouilles	7 350	529		7 879
Basilicate	3 006	625		3 631
Calabre	4 230	41		4 271
Sicile		168		168
Sardaigne		542	3	542
Italie	61 246	3 059	279	64 305

Source : Italie, communication à l'OCDE, 2000.

NOTES

1. L'ENI, qui est le deuxième ou troisième producteur italien, produit pour son usage propre et celui des entreprises installées sur le site de ses raffineries et usines pétrochimiques. Le « plafond antitrust » qui limite le pourcentage de la somme production de gaz plus importations détenu par l'ENI exclut le gaz que cette entreprise consomme pour sa production. Par conséquent, l'ENI envisage d'augmenter sa capacité de production électrique de façon à être en mesure, en 2003 environ, de disposer de 3.5 MW à mettre sur le marché ou d'une puissance suffisante pour approvisionner environ 15 % du marché ouvert à la concurrence.

L'autre gros producteur marginal, à savoir Edison, ne pouvait vendre aux clients éligibles que 6 TWh environ en 1999, ce qui représente moins de 10 % de la demande sur le marché libéralisé en avril 2000. Il vend le reste, en vertu de contrats à long terme qui ne devraient pas expirer avant quelques années, au gestionnaire du réseau de transport (Gestore della rete di trasmissione nazionale), dans le cadre du programme en faveur des énergies renouvelables CIP/6.

Pour ce qui est des autres producteurs, les autoproducteurs construisent actuellement des installations représentant près de 2 TW, soit moins de 3 % de la puissance installée, et ne vendent en général qu'une partie de l'électricité qu'ils produisent. De nombreuses installations industrielles ne peuvent pas envisager de produire de l'électricité car les procédés utilisés ne génèrent pas suffisamment de vapeur. De toutes les régions municipales, seule celle de la ville de Milan produit un surplus d'électricité qu'elle peut vendre.
2. Frankena, Mark (1997), *Pouvoir de marché dans l'industrie électrique espagnole*, Rapport préparé pour la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, Madrid, mars.
3. Ocaña, Carlos et Romero, Arturo (1998), *Simulation du marché espagnol de l'électricité*, CNSE, Madrid, juin.
4. London Economics (1999), *El sector eléctrico español, Análisis del poder de mercado*, Madrid, février.
5. CNSE (1999), Análisis de la participación de Endesa en ciertos episodios anómalos en los mercados de energía eléctrica gestionados por el operador del sistema et Análisis de la participación de Iberdrola en ciertos episodios anómalos en los mercados de energía eléctrica gestionados por el operador del sistema, Madrid, 28 juillet.
6. Pour ne pas décourager l'entrée d'opérateurs, ce plafond ne doit pas être trop bas, c'est-à-dire inférieur au coût total de production d'une unité supplémentaire.
7. Il était prévu de moderniser l'interconnexion du col de la Bernina, un goulot d'étranglement depuis longtemps, mais l'ENEL a interrompu les travaux qui lui revenaient [Power in Europe, 8 novembre 1999]
8. L'ENEL a conclu un contrat d'achat de gaz avec le Nigeria à un moment où elle envisageait d'installer une installation de gazéification en Italie. Cependant, devant le refus des autorités locales, cette installation a été délocalisée en France. Les coûts échoués sont les surcoûts liés à la délocalisation forcée de cette installation.
9. Décision de l'autorité 161/98, du 22 décembre 1998.
10. Décision no. 70/97 du 26 juin 1997.
11. Décision no. 13/99 du 18 février 1999.
12. Décision no. 204/99 du 29 décembre 1999.
13. Pour déterminer les différents éléments du tarif, l'Autorità a analysé les coûts unitaires moyens réellement payés par l'ENEL et par les autres grandes entreprises du secteur, ce qui a permis de définir les niveaux de coûts autorisés à chaque étape de la production dans la réglementation des prix. Ces coûts autorisés recouvrent le coût des sources externes (personnel, approvisionnements et services), l'amortissement ainsi qu'un profit raisonnable sur les capitaux nets investis. La disposition relative aux recettes permet aux producteurs de récupérer les coûts autorisés et, de plus, de financer des activités menées dans l'intérêt général (à savoir, la promotion des sources d'énergies renouvelables, l'abandon des centrales nucléaires, le financement du tarif social et des tarifs spéciaux, des coûts échoués et des activités de recherche et de développement.

2. LE SECTEUR DU GAZ EN ITALIE

2.1. Introduction

En Italie, l'ENI joue un rôle prédominant dans le secteur du gaz par l'entremise de sa filiale SNAM, dont elle détient la totalité du capital. La demande de gaz naturel s'accroît rapidement dans le pays, le taux de croissance annuel prévu pour la prochaine décennie étant compris entre 3 et 5 %.

L'Italie procède actuellement à une révision en profondeur de la réglementation du secteur gazier, notamment en application du décret-loi de mai 2000¹, qui transpose la directive européenne sur le gaz naturel. A de nombreux égards, le décret-loi est très positif, audacieux et novateur. La libéralisation du marché à la consommation est rapide et de vaste portée : elle s'applique immédiatement à tous les consommateurs dont la consommation annuelle dépasse 200 000 m³ (ils représentent environ 60 % de la demande totale) et les autres en bénéficieront à compter du début de 2003. (Les entreprises de distribution seront libéralisées à partir de 2001.) Cette évolution libère des forces puissantes propices à la baisse des coûts. Il est à la fois positif et novateur d'imposer l'adjudication publique des licences de distribution de gaz, étant donné que cela permet une concurrence dont *le marché est l'enjeu* dans un secteur où un monopole naturel ne serait normalement pas soumis à des pressions de cette nature. Le décret-loi prescrit également la séparation juridique de plusieurs activités de la filière gazière. L'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* (autorité de régulation de l'électricité et du gaz) peut obliger les propriétaires des installations de transport, de distribution locale et de stockage de gaz à y donner accès à des tiers, ce qui est un préalable pour que la concurrence s'instaure dans ce secteur. L'idée d'imposer des limites antitrust provisoires plafonnant les parts de marché qu'une entreprise peut détenir dans des activités potentiellement concurrentielles est également une nouveauté. En somme, le décret-loi semble aller bien au-delà des conditions minimums requises par la directive de l'UE sur le gaz naturel pour créer un environnement plus ouvert à la concurrence.

Cependant, les réformes pourraient être plus poussées. Lorsqu'une entreprise contrôle de 61 % à 75 % de la somme des importations et de la production, on ne peut pas s'attendre que la concurrence se développe sans entraves. En outre, le maintien d'une structure verticalement intégrée ne supprime pas les incitations à exercer une discrimination lors de l'octroi de l'accès aux installations essentielles, bien que l'on puisse partiellement en maîtriser les effets à l'aide d'une réglementation très détaillée et coûteuse. Le fait de ne pas imposer la cession des actifs de stockage maintient dans une situation de monopole une activité qui pourrait être concurrentielle. En faisant régner la concurrence, l'Italie pourrait faire baisser les prix du gaz, ce qui renforcerait sa compétitivité industrielle.

2.2. Objectifs d'action

L'instauration de la concurrence est l'objectif principal de la réglementation pendant la phase de libéralisation. La réglementation vise notamment, par ailleurs, à accroître la compétitivité industrielle, à garantir la sécurité stratégique et la continuité des approvisionnements, et à élargir la clientèle. La compétitivité de la filière à moyen terme est inextricablement liée à la libéralisation et à la concurrence. La baisse des prix du gaz se traduit par de moindres coûts pour les entreprises dans d'autres secteurs ; en outre, les entreprises gazières italiennes exposées plus tôt à la concurrence se forgeront un avantage compétitif sur le marché international du gaz car elles seront obligées d'améliorer leur efficacité et de rechercher de nouveaux marchés. La sécurité stratégique et la continuité des approvisionnements devront être garantis en adoptant une démarche qui repose sur les mécanismes du marché et la réglementation. Aux termes du décret-loi, les propriétaires de réseaux sont tenus d'y raccorder les nouveaux clients.

Les objectifs d'action ont fait l'objet d'une réorientation évidente au cours des cinq dernières années. En particulier, la loi n° 481 de 1995 fixe trois objectifs pour le régulateur, l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* : 1) promouvoir la concurrence et favoriser l'efficacité dans les secteurs réglementés ; 2) garantir une qualité suffisante des services soumis à réglementation et une fourniture homogène de ces services dans tout le pays ; 3) établir un mécanisme de formation des prix qui favorise la viabilité économique et financière des opérateurs du marché ainsi que la réalisation des objectifs sociaux et environnementaux définis par l'État. (OCDE, 2000a, communication de l'Italie)

2.3. *Institutions réglementaires et réglementation*

Le secteur est réglementé par une autorité indépendante, l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas*. La politique générale dans le domaine du gaz naturel est définie par le ministère de l'Industrie. L'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* (autorité de la concurrence) est chargée de l'application du droit de la concurrence dans ce secteur. Les actions que possède l'État dans l'ENI sont entre les mains du Trésor.

L'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* est une entité juridique indépendante créée aux termes de la loi 481/95 pour réglementer et contrôler le secteur de l'électricité et du gaz. (Se reporter à la section sur l'électricité pour une description de sa gouvernance). Selon le décret-loi qui transpose la directive européenne sur le gaz, l'*Autorità* remplira les fonctions suivantes :

- Fixer les tarifs de transport, de stockage et de distribution.
- Obliger les propriétaires du réseau de transport, des installations de stockage et des réseaux locaux à accorder l'accès en temps opportun, lorsque celui-ci a été refusé et que ce refus est injustifié.
- Veiller au respect du Code du réseau établi par les propriétaires du réseau (c'est-à-dire l'ENI) conformément aux critères définis par l'*Autorità*.
- Garantir un accès non discriminatoire aux stockages, lorsque ceux-ci ne sont pas nécessaires à des fins de production.
- Fixer les prix du gaz que doivent acquitter les consommateurs captifs jusqu'en 2003, date à laquelle tous les consommateurs bénéficieront de la libéralisation.
- Signaler à l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* les éventuelles pratiques anticoncurrentielles décelées.

Le ministère de l'Industrie est responsable au premier chef de la politique énergétique et, en vertu du décret-loi, des pouvoirs étendus de réglementation lui sont conférés dans le secteur gazier. Le Comité interministériel de planification économique (CIPE) assure la coordination entre la politique énergétique nationale et la politique économique générale. La décentralisation se traduit par un transfert progressif vers les régions de la responsabilité de l'élaboration des politiques qui incombait jusque là au ministère de l'Industrie et au CIPE, dont la mission s'oriente désormais vers la coordination des politiques économiques et énergétiques nationales avec les politiques régionales en ces domaines. Le ministère de l'Environnement, ainsi que les autorités régionales et locales, sont compétents en matière de protection de l'environnement.

Le droit de la concurrence s'applique à ce secteur et l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* (AGCM) veille à son respect. Dans les cas où l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* soupçonne une violation possible du droit de la concurrence, il lui appartient de la signaler à l'AGCM. Jusqu'à ce jour,

cette autorité n'a reçu aucune notification de cette nature. Néanmoins, l'AGCM a récemment enquêté sur le secteur gazier et constaté que la SNAM (filiale de l'ENI) avait abusé de sa position dominante en refusant sans justification d'accorder l'accès à son réseau de transport. Cette décision a fait l'objet d'un appel.

Par le passé, le secteur n'était pas explicitement réglementé au plan économique, mais l'ENI, entreprise d'État, jouissait de droits exclusifs. La libéralisation a commencé à prendre effet lorsque le décret-loi 625/96 a supprimé les droits exclusifs de l'ENI sur l'exploration gazière, les installations de stockage souterrain et la construction d'infrastructures de transport de gaz dans la Pianura Padana, région où se trouvent les principaux gisements gaziers du pays. La loi 9/91 définissait les critères régissant la fixation des tarifs de transport. A l'heure actuelle, l'*Autorità* ne réglemente que la marge de distribution pour les ventes aux clients consommant moins de 200 000 m³ par an.

2.4. Description du secteur

L'ENI occupe une position dominante dans tous les maillons de la filière du gaz en Italie. La structure du secteur est présentée au tableau 10 ci-après. L'ENI est une société par actions depuis 1992 ; malgré la cession de 64 % de ses parts depuis novembre 1995, l'État en reste l'actionnaire de contrôle (OCDE, 2000a, communication de l'Italie). La majeure partie des entreprises locales de distribution italiennes distribuent également d'autres services locaux, en particulier l'eau et, moins souvent, l'électricité.

Tableau 10. Structure du secteur du gaz en Italie

Production et importations	<ul style="list-style-type: none"> • Environ 70 % des quantités totales de gaz naturel utilisées en Italie sont importées. L'ENI possède 100 % de l'infrastructure d'importation, elle est titulaire de 92 % des contrats d'importation et effectue 95 % des importations, les autres étant presque entièrement assurées par l'ENEL. Le reste du gaz est extrait dans le pays, surtout par une filiale de l'ENI, l'AGIP (87 %), ainsi que par un certain nombre de petits producteurs, dont Edison.
Stockage	<ul style="list-style-type: none"> • L'ENI possède 99 % des installations de stockage, qui se composent pour l'essentiel de réservoirs de gaz épuisés pouvant contenir jusqu'à 28 milliards de mètres cubes.
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • La SNAM (contrôlée par l'ENI) est la principale entreprise de transport et possède 96 % du réseau national de transport de gaz à haute pression. Environ 9 % du total du gaz transporté par la SNAM l'est pour des tiers (principalement pour l'entreprise d'électricité ENEL). • Edison Gas possède environ 3 % du réseau national de transport de gaz.
Distribution	<ul style="list-style-type: none"> • Un très grand nombre d'entreprises locales de distribution (plus de 800) interviennent dans la distribution de gaz. Plus de 60 % d'entre elles sont directement gérées par les autorités locales. • Italgas Spa (contrôlée par l'ENI par l'entremise de la SNAM) assure 33 % de la distribution aux petits consommateurs. • L'ENI assure 80 % de la distribution aux gros clients.

Mesures (1998).

Importations : 42.7 milliards de mètres cubes (Russie $16.7 \cdot 10^9 \text{m}^3$, Algérie $22.8 \cdot 10^9 \text{m}^3$, Pays-Bas $3 \cdot 10^9 \text{m}^3$, Abu Dhabi $0.2 \cdot 10^9 \text{m}^3$).

Production intérieure : 18.9 milliards de mètres cubes.

Variation des quantités de gaz stocké : 1 milliard de mètres cubes.

Approvisionnements totaux : 62.6 milliards de mètres cubes.

Fuites du réseau : 0.7 milliard de mètres cubes.

Demande totale : 61.9 milliards de mètres cubes (producteurs d'électricité : $15.6 \cdot 10^9 \text{m}^3$, consommateurs industriels : $21.8 \cdot 10^9 \text{m}^3$, consommateurs résidentiels : $24.5 \cdot 10^9 \text{m}^3$).

Environ 60 % du gaz transporté est destiné aux gros consommateurs et 40 % aux entreprises de distribution qui fournissent les petits consommateurs finals.

Source : Autorità garante della concorrenza e del mercato (OCDE, 2000a) et Exposé de M. Bernardini au 10ème European Gas Summit (2000).

Encadré 6. Le secteur du gaz naturel

A l'instar de nombre d'autres branches d'activité, le secteur du gaz naturel comprend un certain nombre de « strates de production » distinctes, qui diffèrent par la nature de leur réglementation et les possibilités d'ouverture à la concurrence. On peut distinguer cinq grandes activités, allant du point d'extraction (la « tête de puits ») jusqu'au point de consommation (le « brûleur »).

- (a) Production — qui peut être ventilée de façon plus détaillée en activités d'exploration, de forage, d'extraction et de traitement de gaz. Aux fins du présent document, les installations de regazéification du gaz sous sa forme liquide (appelé GNL) peuvent être incluses dans ce maillon de la filière.
- (b) Transport — transport de gaz à haute pression pour approvisionner les gros clients, tels les entreprises de distribution, les gros consommateurs industriels et les centrales électriques.
- (c) Distribution — distribution de gaz à basse pression pour desservir les clients absorbant des quantités faibles à moyennes.
- (d) Stockage — régularisation du débit de gaz dans le réseau de transport par injection de gaz dans les stockages en périodes creuses et soutirages en périodes de pointe.
- (e) Vente aux consommateurs finals ou commercialisation — services d'établissement de contrats avec les entreprises de production, de transport et de distribution de gaz pour le compte des clients, ainsi que services de comptage et de facturation qui y sont associés.

La concurrence entre producteurs de gaz est pratiquement envisageable, le plus souvent, mais il se peut qu'elle n'entre pas dans les faits, dans la mesure où un ou quelques rares producteurs possèdent toutes les sources indépendantes viables d'approvisionnement gazier. C'est une situation particulièrement préoccupante lorsque les sources indépendantes d'approvisionnement gazier se trouvent sous la juridiction d'un pays étranger.

Bien que les gazoducs affichent des économies d'échelle considérables, la concurrence entre gazoducs serait envisageable dans certains pays, en fonction du volume de gaz acheminé et de la répartition géographique de la demande. En règle générale, toutefois, il semble probable que la concurrence entre gazoducs sera limitée dans un avenir prévisible, même sur des marchés complètement libéralisés, et se cantonnera à quelques régions seulement.

Certains consommateurs de gaz, surtout les très gros, sont directement fournis à partir du réseau de transport à haute pression, alors que la plupart des petits consommateurs sont desservis par des entreprises locales de distribution de gaz. Comme nombre d'autres industries de réseau, la distribution locale de gaz permet des économies de densité — une fois absorbés les coûts irrécupérables de l'installation d'une conduite de gaz le long d'une rue, le coût marginal de raccordement d'un autre logement ou bâtiment à la conduite est très faible. En raison de ces économies de densité, on peut généralement qualifier la distribution locale de gaz de monopole naturel, aussi ne devrait-on normalement pas s'attendre à voir s'instaurer la concurrence dans cette strate d'activité.

La demande de gaz accuse de fortes variations saisonnières et la demande de pointe peut être plusieurs fois supérieure à celle des périodes creuses. Les installations de stockage de gaz permettent de régulariser le débit de gaz dans tout le réseau : le gaz y est injecté en périodes creuses et en est soutiré en périodes de pointe. Le gaz est stocké dans plusieurs types d'installations différentes, notamment les réservoirs de gaz épuisés ou les mines qui ne sont plus exploitées. L'accès à certaines installations clés (notamment les réservoirs gaziers épuisés) peut être restreint, mais les stockages n'autorisent que de faibles économies d'échelle. En conséquence, les services de stockage de gaz peuvent encore devenir concurrentiels, sauf peut-être dans les régions à faible densité de population.

L'Italie importe du gaz naturel par gazoducs en provenance de l'Algérie, de la Russie et, en quantités beaucoup moins importantes, des Pays-Bas. Les importations devraient s'accroître pour atteindre 75-80 % de la consommation totale à l'horizon 2005, car on prévoit un essor de la demande et une diminution de la production intérieure. Par conséquent, l'ENI a récemment conclu de nouveaux contrats d'importation à long terme avec la Libye et la Norvège, diversifiant ainsi notablement la palette de ses contrats. L'ENEL et Edison devraient augmenter leurs importations, l'ENEL en provenance du Nigéria et Edison en provenance de la Russie et de la Libye.

D'une manière générale, les contrats d'importation s'étendent sur 20 à 25 ans environ, et quelque 60 % d'entre eux sont assortis de clauses « take-or-pay » qui garantissent aux producteurs un niveau minimum de recettes, indépendamment des volumes de gaz effectivement livrés. D'ordinaire, les acheteurs sont en droit d'échelonner à leur gré le respect des obligations contractées au titre des clauses « take-or-pay » pendant toute la durée des contrats. Les contrats d'importation de l'ENI porteront sur quelque 66 milliards de mètres cubes de gaz par an à partir de 2008 (Russie $28.5 \cdot 10^9 \text{ m}^3$, Algérie $21.5 \cdot 10^9 \text{ m}^3$, Pays-Bas $10 \cdot 10^9 \text{ m}^3$ et Norvège $6 \cdot 10^9 \text{ m}^3$) (rapport annuel de 1998 de l'ENI, p. 14). Selon les prévisions, en 2010, l'ENI aura signé des contrats couvrant près de 75 milliards de mètres cubes de gaz (AIE, 1999, p. 76). Une autre contrainte qui caractérise les contrats signés par l'ENI est l'obligation de vendre le gaz sur le territoire italien, d'où une séparation de fait entre le marché italien et le reste de l'Europe ; si d'autres entreprises gazières nationales signaient des contrats assortis d'une disposition analogue, il en résulterait une division du marché.

En Italie, les prix du gaz sont relativement élevés (voir ci-après). Selon Confindustria, qui a utilisé des données d'Eurostat, le gaz est relativement cher en Italie pour les ménages qui en consomment beaucoup et pour l'industrie. Cependant, pour les ménages qui en consomment très peu, l'Italie applique des prix faibles, en fait généralement les plus bas de tous les pays de l'UE. (Les prix payés par les ménages en Italie varient en fonction du développement du réseau de distribution). Les prix du gaz vendu à l'industrie sont plus élevés en Italie que dans les autres pays de l'UE : pour la catégorie des petits consommateurs industriels, le prix au Royaume-Uni représente environ la moitié du prix pratiqué en Italie, tandis que les plus gros consommateurs industriels du Royaume-Uni payent le gaz 15 % de moins que ceux de l'Italie.

2.5. Réforme

Le décret-loi de mai 2000 devrait transformer radicalement le secteur gazier italien. Ses principaux éléments sont décrits dans l'encadré ci-après. Le décret-loi, qui transpose la directive européenne sur le gaz naturel, est à de nombreux égards plus favorable à la concurrence que les conditions minimums requises par cette directive de l'UE.

Encadré 7. **Principaux aspects du décret-loi relatif au secteur gazier italien**

(Decreto Legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas)

Les principaux éléments du décret-loi sont les suivants :

Premièrement, le décret-loi fixe deux plafonds de parts de marché valables pendant la période de huit ans comprise entre 2003 et 2010. D'une part, aucune entreprise ne peut avoir, ni directement ni indirectement, une part de marché supérieure à 75 % du total des importations et de la production intérieure, à l'exclusion du gaz destiné à l'autoconsommation, plafond qui diminue de 2 % par an jusqu'à atteindre 61 % en 2010. D'autre part, aucune entreprise ne peut dépasser un plafond de 50 % des ventes aux consommateurs finals en Italie (art. 19).

Deuxièmement, le décret-loi précise le type de séparation minimale entre les diverses activités menées dans le secteur gazier. Les activités de transport et de dispatching doivent être assurées par des entreprises juridiquement distinctes de celles qui mènent toutes les autres activités du secteur, à l'exception du stockage. Les activités de stockage doivent être dissociées des activités de transport et de dispatching par une séparation comptable et administrative. Ces séparations devront être effectives l'année suivant l'entrée en vigueur du décret-loi (art. 21).

Troisièmement, le décret-loi stipule que l'accès aux infrastructures sera réglementé.

Quatrièmement, le décret-loi précise le régime qui gouvernera les importations de gaz en provenance de pays extérieurs à l'Union européenne. Tout importateur doit prendre les dispositions nécessaires pour que 10 % de ses importations annuelles soient stockés sur le territoire italien. Les importations doivent être autorisées par le ministère de l'Industrie, qui devra appliquer à cet effet plusieurs critères — diversité des sources d'approvisionnement gazier, contribution au développement de la distribution, possibilité d'adaptation aux variations saisonnières de la demande et accès au stockage stratégique susmentionné.

Cinquièmement, les licences de distribution de gaz doivent être accordées selon un système d'adjudication, après une période de transition, et la durée des licences de distribution ne peut pas dépasser 12 ans.

Sixièmement, les consommateurs ayant une consommation annuelle supérieure à 200 000 m³ seront libres de choisir leur fournisseur de gaz immédiatement, possibilité qu'auront tous les consommateurs à partir de 2003.

Tant l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* que l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* ont présenté des rapports préconisant une réforme du secteur du gaz naturel. Les principaux éléments de leurs propositions qui s'écartent du décret-loi sont les suivants :

- 1) L'imposition d'un plafond moins élevé pour la part de marché calculée sur la base de la somme de la production et des importations, à savoir 60 % en 2003 et 40 % en 2006, ainsi que l'obligation pour l'ENI de céder des actifs et de vendre à des concurrents une partie des approvisionnements en gaz naturel importés et d'origine nationale qui sont actuellement sous son contrôle.
- 2) Le constat que la séparation comptable ou administrative des activités de l'ENI potentiellement concurrentielles de celles qui constituent un monopole naturel est insuffisante pour garantir une concurrence réelle.
- 3) Le constat qu'il est nécessaire d'accorder l'accès aux installations essentielles sur la base des coûts et dans des conditions non discriminatoires, ce qui oblige à opter pour une réglementation directe, plutôt que pour des négociations entre les parties concernées.

2.5.1. *Limitation des parts de marché*

La part de marché plafonnée à 75 % — ou à 61 % en 2010 — de la somme des importations et de la production intérieure est élevée, si le but visé est de créer une structure de marché dans laquelle les prix seront relativement compétitifs. Ce plafond permettrait d'échapper au problème que posent les contrats « take-or-pay » actuels de l'ENI. Il faudrait certes examiner tous les faits pertinents, mais la plupart des législations sur la concurrence prévoient qu'une entreprise détenant des parts de marché de cette importance serait considérée comme une entreprise dominante ou monopolistique, et ses activités seraient soumises à examen selon des critères particuliers en vue de s'assurer que ses pratiques ne sont pas abusives ou anticoncurrentielles. En fait, selon les règles du droit de la concurrence de l'Union européenne, une entreprise qui contrôle plus de 40 % du marché peut être tenue pour dominante, selon les conditions réunies dans ce cas précis. Compte tenu surtout du prix relativement élevé du gaz en Italie et du fait que les consommateurs dont la demande dépasse 200 000 m³ par an ne bénéficieront pas de la réglementation des prix, les modalités précises des contrats à long terme conclus par l'ENI avec les producteurs de gaz devraient être réexaminées en vue de réduire sensiblement la part des importations qui revient à l'ENI.

Le fait d'exclure le gaz destiné à l'autoconsommation du plafond susmentionné a pour effet d'encourager l'ENI à accroître sa consommation de gaz pour produire de l'électricité. Selon toute vraisemblance, cela aura un effet positif sur la concurrence dans le secteur de la production d'électricité, puisque l'ENI sera incitée à gagner du terrain sur ce marché.

Le plafond fixé à 50 % des ventes aux consommateurs finals obligera l'ENI à réduire sa part de marché dans ce maillon de la filière en cédant une forte proportion du gaz qu'elle importe à d'autres entreprises. La concurrence à ce niveau implique souvent, dans d'autres pays, un déplacement du risque, sous une forme ou une autre — contrats fermes par opposition aux contrats interruptibles d'approvisionnement gazier, contrats couvrant plusieurs combustibles et diverses formules de paiement. Certes, 50 % reste tout de même une part de marché considérable, mais l'expérience du Royaume-Uni montre qu'après la libéralisation, même les ménages remplacent relativement rapidement l'opérateur historique par d'autres fournisseurs lorsque les offres sont compétitives. Étant donné la libéralisation prévue pour tous les consommateurs au début de 2003, ce plafond antitrust ne semble pas déraisonnable.

Il convient de noter qu'un monopsonneur ne dispose pas de plus de pouvoir de négociation face à un monopole lorsqu'il exerce lui-même un monopole sur le marché du maillon suivant de la filière en aval. Au contraire, la concurrence sur le marché en aval améliore la position de négociation de l'entreprise qui achète le produit intermédiaire, dans la mesure où l'élasticité de la demande est plus grande en cas de concurrence que dans une situation de monopole. La demande en aval que connaît une entreprise en concurrence se caractérise par une élasticité plus forte que celle de la demande totale parce que ses clients l'abandonneront au profit de ses concurrents si elle propose un prix plus élevé. Lorsque l'élasticité de la demande est plus grande, l'entreprise a davantage d'incitations à dégager des bénéfices en réduisant le coût des moyens de production, et donc à négocier âprement. Par conséquent, s'il existait en Italie des importateurs de gaz concurrents, ils seraient plus combatifs dans leurs négociations avec les producteurs gaziers.

2.5.2. *Intégration verticale*

L'intégration verticale de l'ENI, qui lui permet de mener à la fois des activités potentiellement concurrentielles et des activités de monopole, l'incite à exercer une discrimination à l'encontre de ses concurrents non intégrés. Cette discrimination peut être déguisée, notamment par le biais de l'affectation de la capacité ou du choix du moment où les informations sont fournies. Il est possible de limiter les pratiques discriminatoires au moyen d'une réglementation indépendante très détaillée, laquelle risque

néanmoins de s'avérer interventionniste et coûteuse, aussi bien pour l'État que pour l'entreprise. La solution à long terme consiste à faire régner la concurrence dans les activités où elle est possible, et d'opérer une séparation structurelle entre les activités potentiellement concurrentielles et celles d'un monopole naturel (c'est-à-dire celles que le monopole assure au moindre coût). Bien que les activités en situation de monopole doivent tout de même être soumises à une réglementation indépendante pour empêcher des pratiques de prix abusives, le régulateur n'aura plus à assumer la tâche ardue consistant à déceler et à empêcher la discrimination.

Le stockage, par exemple, est une activité potentiellement concurrentielle. L'accès au stockage, à des prix et à des conditions efficaces et non discriminatoires, est essentiel pour permettre à d'autres entreprises de concurrencer effectivement l'ENI. En Italie, le gaz est stocké dans des gisements gaziers épuisés qui ont été réaménagés pour pouvoir effectuer des soutirages plus rapides. Il en existe un grand nombre, mais pas de raccordements physiques ou technologiques entre eux. Par conséquent, le fait qu'ils appartiennent à des entreprises différentes n'entraîne pas de perte d'économies d'échelle. En outre, les exploitants de gisements gaziers s'appuient sur des compétences technologiques qui sont sans rapport avec celles dont ont besoin les propriétaires/exploitants de gisements déjà épuisés, devenus des stockages de gaz. Les données géologiques, par exemple, peuvent être communiquées facilement. Toutefois, en vertu du décret-loi, une autorisation du ministère de l'Industrie est exigée pour assurer le service de stockage. Auparavant, pour obtenir une autorisation, une entreprise était tenue de mener des activités de production de gaz en Italie — or AGIP (qui fait partie du groupe ENI) est pratiquement le seul producteur gazier en Italie --, mais cette obligation a été supprimée.

L'ENI possède actuellement presque toutes les installations de stockage de gaz en Italie. En conséquence, pour instaurer la concurrence à ce niveau, la cession d'actifs et la réduction des barrières à l'entrée sont indispensables. Selon le décret-loi qui transpose la directive européenne sur le gaz naturel, le ministère de l'Industrie doit mener une étude des sites de production existants afin de déterminer dans quelle mesure ils se prêtent au stockage, pour ensuite mettre aux enchères des concessions d'exploitation de nouveaux sites de stockage. Pour garantir l'accès au stockage dans des conditions non discriminatoires jusqu'au jour où ce service sera ouvert à la concurrence, l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* peut obliger l'ENI à accorder l'accès au stockage au moment opportun.

Les concurrents de l'ENI ont également besoin d'accéder aux installations de transport qu'elle détient, tant en Italie qu'au-delà de ses frontières. Il n'existe pas de solutions de rechange et il serait peu rentable et extrêmement difficile pour les concurrents d'en construire. Aux termes du décret-loi, l'accès au transport serait réglementé par l'*Autorità*. Les motifs de refus d'accès font partie des aspects à réglementer : par exemple, l'ENI peut refuser l'accès au transport si le fait de l'accorder lui porte un préjudice économique en raison de ses contrats « take-or-pay ». Si une seule et même entreprise exerce un contrôle à la fois sur les décisions d'investissement dans la capacité et sur celles concernant les contrats « take-or-pay », elle contrôle en fait la « capacité disponible ». Il convient de remédier à cette situation peu symétrique.

Étant donné qu'une part importante du gaz est acheminé par les réseaux de distribution pour répondre à la demande (le reste étant fourni directement à partir du réseau de transport à haute pression), lorsque tous les consommateurs bénéficieront de la libéralisation, il faudra également accorder l'accès à ces réseaux aux entreprises en concurrence pour fournir les clients à partir des réseaux de distribution. Pour l'heure, l'accès des tiers aux réseaux de distribution locaux n'est pas obligatoire (OCDE, 2000a, communication de l'Italie).

En cas de litige en matière d'accès, l'entreprise verticalement intégrée jouit d'un avantage sur sa rivale non intégrée, vu que cette dernière continue de subir une discrimination ou une exclusion tant que le litige n'est pas réglé. Il importe donc que le régime de réglementation prévoie des dispositions pour une

résolution rapide des litiges. En Italie, l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* est compétente en matière de règlement des litiges concernant l'accès aux installations de transport, de stockage et de distribution locale de gaz -- cette responsabilité lui a été confiée en vue de parvenir à un règlement rapide des litiges en la matière. Par comparaison, il a fallu plus d'une année à l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* pour présenter ses conclusions sur une plainte concernant l'accès au réseau de transport. Il vaut beaucoup mieux que la réglementation de l'accès soit claire, préalablement établie et conforme au droit de la concurrence, et que les litiges puissent être réglés rapidement, car ce sont autant de facteurs qui rendent plus avantageuse l'entrée sur le marché de concurrents non intégrés.

Encadré 8. Abus de position dominante de la SNAM

En 1997, il avait été allégué que la SNAM avait abusé de sa position dominante sur les marchés du transport de gaz naturel par le réseau national de gazoducs et de la distribution de gaz naturel sur le territoire national. En 1999, l'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* a conclu que la SNAM avait effectivement abusé de sa position dominante et lui a imposé une amende de 3.6 milliards de liras italiennes, soit 9 % du chiffre d'affaires enregistré en 1997 pour le transport de gaz pour des tiers.

En particulier, la SNAM a été accusée des pratiques abusives suivantes :

- i) refus d'accorder à Assomineraria (l'association des producteurs de gaz naturel) l'accès à son réseau national pour acheminer le gaz destiné à des usages autres que ceux mentionnés dans l'article 12 de la loi no. 9/1991, c'est-à-dire la production d'électricité et l'autoconsommation ;
- ii) refus d'accepter la demande d'Assomineraria de revoir l'accord du 22 décembre 1994 concernant le transport du gaz naturel extrait en Italie, en évoquant particulièrement le prix de ce service ; et
- iii) contrôle de la destination finale du gaz transporté pour le compte d'Edison Gas Spa.

L'*Autorità garante della concorrenza e del mercato* a jugé que la SNAM jouissait d'une position dominante sur le marché du transport du gaz naturel, et que l'accès à ses installations de transport était essentiel pour permettre à d'autres entreprises d'entrer en concurrence. Par conséquent, elle a conclu qu'il n'était pas justifié que la SNAM refuse l'accès à son réseau national de gazoducs à des concurrents réels et potentiels, et que ces concurrents avaient donc le droit de faire transporter le gaz naturel dans des cas autres que ceux mentionnés dans l'article 12 de la loi no. 9/1991.

En outre, l'*Autorità* a estimé que la méthode de calcul de la redevance de transport figurant dans l'accord de 1994 permettait à la SNAM de fixer le prix indépendamment de la demande effective de transport de gaz par des tiers, d'où le risque qu'elle impose des conditions contractuelles contraignantes injustifiables, en violation de l'article 3 de la loi no. 287/1990.

La SNAM a fait appel de la décision de l'*Autorità* devant le Tribunal administratif de la région du Latium, lequel a suspendu l'application de la décision. Le Tribunal statuera sur cette action en justice dans les mois à venir.

2.5.3. Obstacles aux importations

En vertu du décret-loi, les importations de gaz provenant de pays non membres de l'Union européenne sont strictement contrôlées. D'une part, l'ensemble des critères sur lesquels se fonde le ministère pour délivrer une licence dresse des obstacles. D'autre part, tous les importateurs ont l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour pouvoir stocker 10 % de leurs importations annuelles sur le territoire italien.

En imposant ces conditions, les pouvoirs publics avaient comme objectif de garantir la sécurité des approvisionnements, dont on peut donner plusieurs interprétations. Si l'on entend par sécurité des approvisionnements « la continuité de la fourniture même pendant les périodes de forte demande », elle

peut être assurée par le jeu des marchés. En particulier, les contrats d'approvisionnement interruptibles permettent au marché de fixer le prix de la continuité de la fourniture et les prix contractuels alignés sur les prix spot contribuent souvent à atténuer les contraintes de capacité. Un tiers environ de l'ensemble des approvisionnements industriels est d'ores et déjà fourni en vertu de contrats interruptibles, ce qui permet au fournisseur de suspendre unilatéralement, à titre provisoire, les livraisons de gaz. Si l'on retient la définition supposant que « des investissements suffisants sont engagés avant que la capacité soit nécessaire », ce sont également les marchés qui garantissent la sécurité dans des pays où la libéralisation est accomplie, notamment au Royaume-Uni et aux États-Unis. Enfin, une autre définition de la sécurité des approvisionnements se rattache au risque politique. Le gouvernement affirme être convaincu que la libéralisation du marché multipliera le nombre de pays auxquels l'Italie importera du gaz. Si tel était le cas, et vu qu'une grande partie des équipements italiens admettent plusieurs combustibles, l'obligation de stocker 10 % des importations serait superflue. À l'évidence, la capacité de stockage sera assez considérable en Italie car les entreprises voudront s'en servir à des fins commerciales, pour faire tampon entre le flux de production de gaz, qui est relativement régulier, et les variations saisonnières de la fourniture aux consommateurs. L'obligation du stockage stratégique est coûteuse, en particulier pour les consommateurs qui absorbent des volumes constants, par exemple les installations industrielles.

2.5.4. *Indépendance de la réglementation*

Une réglementation indépendante préserve la concurrence, en particulier dans les secteurs où il existe des installations essentielles qui doivent être accessibles à toutes les entreprises. Elle permet de surmonter le problème qui se pose aux ministres dans de nombreux pays du fait des pressions politiques accrues qu'ils subissent généralement en permanence ; en outre, les ministres sont remplacés plus fréquemment que les régulateurs, qui se voient confier un mandat public spécifique et qui sont désignés pour une durée déterminée. Les ministres peuvent être appelés également à procéder à des arbitrages qui découragent l'investissement. C'est pourquoi ils éprouvent plus de difficultés à appliquer des politiques prévisibles sur de longues périodes, alors que les régulateurs le font tant que le Parlement ne leur donne pas instruction d'en changer. La réglementation a un effet dissuasif sur l'investissement privé lorsqu'elle est imprévisible et elle affaiblit l'efficacité des investissements si elle est fréquemment remaniée.

L'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* est un régulateur indépendant respecté et dispose de ressources appropriées. C'est le principal régulateur dans les secteurs de l'électricité et du gaz. Néanmoins, le ministère de l'Industrie participe à la réglementation des aspects relatifs à la « sécurité énergétique » : il autorise les importations, donne des instructions concernant la constitution de stocks et joue un rôle de coordination stratégique générale du secteur gazier italien. En outre, le ministère délivre les autorisations pour la vente aux clients finals, fonction que remplit l'*Autorità* dans le secteur de l'électricité.

2.5.5. *Comparaison avec d'autres pays*

Les prix hors taxes en Italie sont nettement plus élevés que la moyenne des prix pratiqués au sein de l'Union européenne, et beaucoup plus élevés qu'au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Dans ce secteur, les coûts sont plus lourds également. Ces comparaisons avec d'autres pays, et en particulier avec ceux où le secteur du gaz est ouvert à la concurrence, permettent de se faire une idée des économies que l'on pourrait réaliser en Italie grâce à une réforme efficace.

Tableau 11. Prix moyens du gaz naturel (hors taxes, mi-1999)

	Industrie (lires/m ³)	Petits consommateurs (lires/m ³)
Italie	310	625
Moyenne de l'Union européenne	285	580
Moyenne de l'Union européenne, sauf Royaume-Uni et Pays-Bas	295	615
Moyenne du Royaume-Uni et des Pays-Bas	220	525

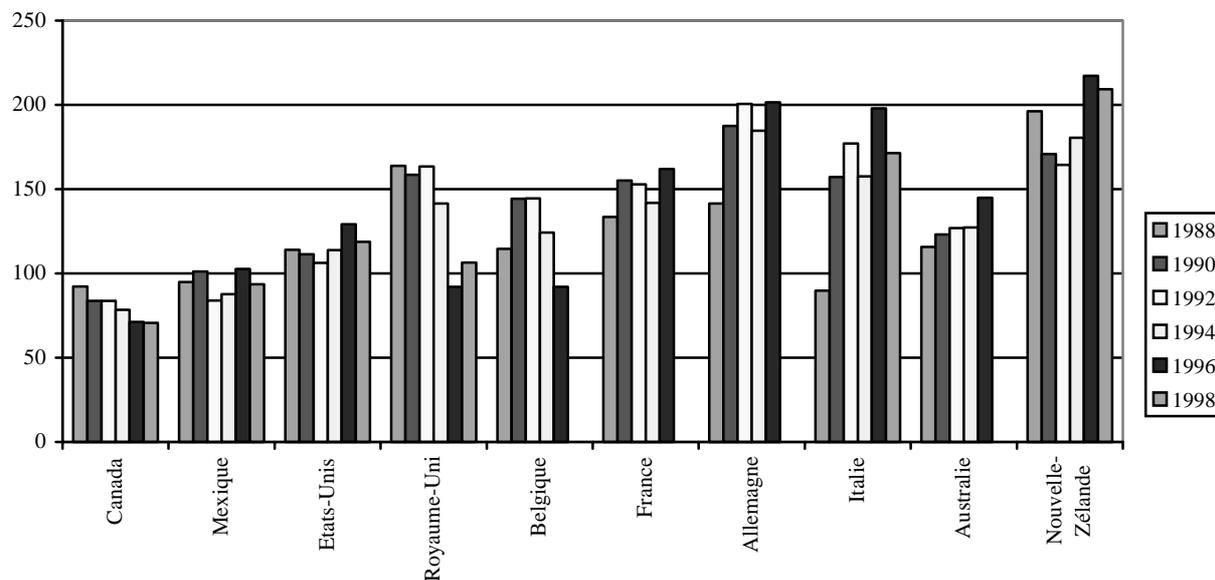
Source : Bernardini (2000).

Tableau 12. Différences de coûts entre les producteurs italiens et ceux de l'Union européenne

Activité	Différence de coûts (lires/m ³)
Production et transport international	20-30
Transport national	5-7
Stockage	5-6
Distribution locale	10
Total	40-53

Source : Bernardini (2000).

Graphique 4. Prix du gaz dans certains pays de l'OCDE



Prix moyen par 10⁹ kcal, sur la base du pouvoir calorifique supérieur. Tous les prix sont exprimés en dollars des Etats-Unis.

Source : AIE, Natural Gas Information (1999), Tableau 17

Tableau 13. Récapitulation de la structure du marché dans certains pays de l'OCDE

	Pays-Bas	Belgique	Italie	Allemagne	France
Transport	Une seule entreprise de transport (Gasunie) approvisionne directement 46 % du marché du gaz.	Comme aux Pays-Bas, il existe en Belgique une seule entreprise de transport (Distrigaz) qui approvisionne directement environ la moitié (54 %) du marché gazier. Distrigaz a été privatisée en 1994.	En Italie, la SNAM, contrôlée par l'ENI, est l'entreprise dominante au niveau du transport (elle possède quelque 97 % de la capacité totale de transport) et c'est la seule à disposer d'un réseau national de transport du gaz naturel. Edison Gas, la deuxième entreprise de transport italienne, possède une capacité de transport qui avoisine 3 % du total.	Ruhrgas est l'entreprise dominante au niveau du transport, elle achemine 70 % du total des approvisionnements gaziers, mais il existe 17 autres entreprises de transport. Prises ensemble, ces entreprises de transport approvisionnent directement 32 % de l'ensemble du marché du gaz.	En France, il existe une entreprise dominante de transport (Gaz de France, GdF) ; deux de ses filiales, de taille plus réduite (Gaz du Sud-Ouest et Compagnie Française du Méthane), assurent également le transport de gaz. Environ 30 % du marché est approvisionné directement à partir du réseau de transport.
Distribution	Il existe 35 entreprises locales de distribution, qui appartiennent toutes aux autorités locales et régionales.	Il existe 23 entreprises de distribution, dont la plupart (19) ont des actionnaires privés (cependant, même dans les cas où les actionnaires privés sont majoritaires, les actionnaires publics conservent la majorité des votes dans les conseils d'administration).	Un très grand nombre d'entreprises locales de distribution (plus de 800) interviennent dans la distribution du gaz. Environ 50 % d'entre elles sont directement gérées par les autorités municipales et locales. ITALGAS Spa, la plus grande entreprise, qui détient une part de 30 % de la distribution sur l'ensemble du territoire, est contrôlée par l'ENI. La SNAM fournit directement environ 92 % de la demande de gaz naturel pour la production d'électricité.	Il existe aussi un grand nombre (673) d'entreprises de distribution. Il n'y a pas de distinction nette entre les différents types de compagnies intervenant dans la chaîne du gaz. Nombre d'entreprises qui assurent principalement la distribution mènent également des activités au niveau du transport et inversement (AIE, 1998b, p. 35). La majeure partie de ces entreprises de distribution appartient à l'État. Moins de 25 % des entreprises sont en partie détenues par le secteur privé.	Bien que GdF soit de loin la plus importante entreprise dans le secteur de la distribution du gaz, étant donné qu'elle fournit la majeure partie de la demande de gaz des clients résidentiels et commerciaux ainsi que des petits clients industriels, il existe également 15 entreprises de distribution d'État et privées qui approvisionnent 2.8 % du marché.
Intégration verticale	Il n'existe pratiquement pas de liens de capitaux entre Gasunie et les entreprises locales de distribution, ou	Il n'existe pas de liens de capitaux entre Distrigaz et les entreprises locales de distribution.	L'ENI est une entreprise verticalement intégrée qui mène des activités de production, de transport et de distribution. Par l'entremise de la SNAM, sa part du marché italien du gaz naturel représente 91 %.	La plupart des entreprises de transport possèdent des participations dans les entreprises locales de distribution. Certains producteurs de gaz possèdent	GdF est une entreprise verticalement intégrée. Les deux autres entreprises de transport sont détenues par Elf, Total et GdF.

	<p>entre les entreprises locales de distribution et les producteurs de gaz, à l'exception des participations minoritaires (10 %) détenues par Gasunie dans deux entreprises locales de distribution (Intergas et Obragas).</p>		<p>L'ENI possède les installations d'importation du gaz, les réseaux de transport et la plus grande entreprise de distribution, Italgas. Edison Gas est également une entreprise verticalement intégrée assurant des activités de production, de transport et de distribution par le biais de liens de capitaux.</p>	<p>des participations dans des entreprises de transport et de distribution.</p>	
<p>Intégration horizontale</p>	<p>Onze entreprises locales de distribution seulement sont des compagnies qui distribuent exclusivement du gaz ; la plupart distribuent également de l'électricité et de la chaleur.</p>	<p>Six entreprises locales de distribution seulement distribuent exclusivement du gaz, les autres fournissent généralement aussi de l'électricité et assurent la distribution de signaux de télévision par câble.</p>	<p>La majeure partie des entreprises locales de distribution distribuent également d'autres services, notamment l'eau et, moins fréquemment, l'électricité.</p>	<p>Environ 20 % seulement des entreprises locales de distribution assurent exclusivement la distribution du gaz. La majorité distribue du gaz et de l'eau ou du gaz, de l'eau et de l'électricité.</p>	<p>GdF est une entreprise spécialisée dans le gaz, mais 15 entreprises locales de distribution indépendantes interviennent généralement dans des activités autres que la distribution du gaz, par exemple la distribution d'eau.</p>

Tableau 1.

Tableau 13. Récapitulation de la structure du marché dans certains pays de l'OCDE (suite)

	Royaume-Uni	Australie	Nouvelle-Zélande	États-Unis	Argentine
Transport	BG Transco (précédemment chargée de l'exploitation des gazoducs dans le cadre de British Gas) exploite un réseau intégré de transport et de distribution. Aucune autre entreprise n'assure ces services. British Gas été privatisée en 1986.	Les dispositifs diffèrent d'un État à l'autre. La plupart des gazoducs de transport appartiennent aux États, sauf dans le Victoria et la Nouvelle-Galles du Sud.	Un réseau principal de gazoducs de transport dans l'Île du Nord est détenu et exploité par NGC (Natural Gas Corporation).	Environ 45 entreprises privées exploitant des gazoducs inter-États assurent les services de transport. Ce sont des entités privées et réglementées.	Deux nouvelles entreprises de transport ont été constituées en 1992, dans le nord (TGN) et dans le sud (TGS). Ces deux entreprises sont privées.
Distribution	BG Transco exploite également le réseau de distribution.	Il existe plusieurs entreprises de distribution, et nombre d'entre elles sont privées.	Deux grandes entreprises de distribution — NGC et Orion — assurent la distribution principalement dans la partie nord de l'Île du Nord. Il existe 4 entreprises plus petites. Ces sociétés sont détenues en partie par le secteur privé, en partie par les autorités locales.	La distribution est assurée par des entreprises locales de distribution qui sont généralement privées et réglementées.	Huit entreprises de distribution et de fourniture ont été créées en 1992. Elles sont privées.
Intégration verticale	Le réseau de distribution de gaz en Grande-Bretagne était depuis toujours le plus fortement intégré d'Europe. British Gas, en plus de sa position de gros producteur de gaz, menait des activités complètement intégrées, depuis les installations de réception sur les côtes jusqu'au brûleur, et ce jusqu'au début des années 90, lorsque le secteur a été ouvert à la concurrence. Cependant, en 1997, British Gas a été scindée en deux entreprises :	Dans l'État de Victoria, il existe une séparation verticale entre le transport et la distribution, alors que dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud, le transport et la distribution sont intégrés. Il n'y a pas d'intégration entre les activités de production et de transport.	NGC est verticalement intégrée au niveau du transport et de la distribution. Elle joue un rôle important également dans la commercialisation du gaz. Tous les distributeurs de gaz néerlandais sauf deux mènent aussi des activités de vente aux petits consommateurs finals.	L'intégration entre le transport et la production du gaz, ainsi qu'entre le transport et la distribution, est faible.	La loi de 1992 sur le gaz interdit aux producteurs et aux entreprises de stockage de posséder une participation de contrôle dans une entreprise de transport ou de distribution.

	<p>l'une assurant la production et la vente aux consommateurs finals (Centrica) et l'autre assurant le transport et la distribution (BG Transco). BG intervient également beaucoup au niveau de la production, puisqu'elle possède une proportion importante des gisements gaziers de la mer du Nord.</p>				
<p>Intégration horizontale</p>	<p>Ni Transco ni Centrica n'interviennent dans d'autres activités, mais nombre des nouveaux concurrents dans le secteur de la commercialisation du gaz fournissent également des services de distribution d'eau ou d'électricité.</p>		<p>NGC et certaines autres entreprises de distribution sont intégrées avec des entreprises d'électricité.</p>	<p>Certaines entreprises de distribution sont intégrées avec des entreprises d'électricité.</p>	

Source : Gouvernement italien, communication destinée à l'OCDE, 2000.

Encadré 9. Principaux éléments de la directive de l'UE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel

Obligation de l'accès des tiers au réseau : Les États membres doivent permettre à certains clients de gaz d'en acheter au fournisseur de leur choix et d'avoir accès au transport par le réseau de gazoducs existant à des tarifs réglementés. Dans un premier temps, ce droit sera accordé uniquement aux très gros clients. Pendant les cinq premières années, seuls les clients absorbant au moins 25 millions de mètres cubes de gaz par an seront éligibles ; dans les cinq années suivantes, le seuil est ramené à 15 millions de mètres cubes par an ; dans les trois dernières années, ce seuil n'est plus que de 5 millions de mètres cubes par an. Les États membres peuvent choisir entre l'« accès négocié » et l'« accès réglementé ». Dans des conditions d'accès négocié, les clients peuvent négocier eux-mêmes l'accès au réseau sur la base d'accords commerciaux pour en déterminer les modalités et conditions précises. Les entreprises de gaz sont tenues de publier leurs « principales conditions commerciales » pour l'utilisation du réseau. Dans le cas de l'accès réglementé, les clients ont le droit d'accès au réseau sur la base de tarifs réglementés publiés.

Institutions réglementaires indépendantes : Les États membres doivent désigner les autorités compétentes, indépendantes des parties, qui auront accès à la comptabilité interne des entreprises de gaz naturel pour régler rapidement les litiges concernant l'accès au réseau.

Séparation : Les entreprises de gaz naturel doivent tenir des comptes séparés dans leur comptabilité interne, au moins pour leurs activités de transport, de distribution et de stockage de gaz naturel et, le cas échéant, des comptes consolidés pour les activités non liées au gaz « comme elles devraient le faire si les activités en question étaient exercées par des entreprises distinctes ».

Nouveaux investissements : Les États membres doivent accorder, d'une manière générale, la liberté de construire et d'exploiter des installations de gaz naturel en délivrant des autorisations selon des critères objectifs, non discriminatoires et transparents.

Obligations de service public : Les États membres ont le droit d'imposer aux entreprises gazières, dans l'intérêt économique général, des obligations de service public qui peuvent porter sur la sécurité d'approvisionnement ; sur la régularité, la qualité et le prix de la fourniture ; ainsi que sur la protection de l'environnement.

Rationnement de la capacité : Les entreprises de gaz naturel peuvent refuser l'accès à leur réseau en se fondant sur le manque de capacité, ou lorsque l'accès au réseau les empêcherait de remplir les obligations de service public qui leur sont imposées.

Dérogations : Une entreprise de gaz naturel peut demander à un État membre une dérogation à l'obligation de donner accès au réseau si elle estime qu'elle connaîtrait de graves difficultés économiques et financières du fait de ses engagements « take-or-pay ». L'octroi de la dérogation est supervisé par la Commission. La directive prévoit une dérogation aux obligations d'ouverture du marché pour les marchés qui accusent une dépendance à l'égard d'un fournisseur extérieur principal et qui ne sont pas interconnectés avec le réseau d'un autre État membre (Finlande et Grèce).

Source : OCDE (2000a).

2.6. Conclusions

L'Italie procède actuellement à la révision de la réglementation du secteur gazier. Une bonne part des mesures de réforme envisagées, énoncées dans le décret qui transpose la directive européenne sur le gaz, sont très positives, audacieuses et novatrices. La libéralisation se généralise rapidement, tous les consommateurs dont la consommation annuelle dépasse 200 000 m³ pouvant en bénéficier immédiatement (ils représentent 60 % de la demande totale), et tous les autres à partir du début de 2003. Cette évolution libère des forces puissantes pour faire baisser les coûts. Le fait d'imposer l'adjudication publique des licences de distribution de gaz permet une concurrence dont *le marché est l'enjeu*, dans un secteur où un monopole naturel ne serait normalement pas soumis à des pressions de cette nature. Le décret prescrit également une séparation juridique de nombre des activités dans le secteur gazier. *L'Autorità per l'energia*

elettrica e il gas peut obliger les propriétaires des installations de transport, de distribution locale et de stockage de gaz à y accorder l'accès en temps opportun à des tarifs réglementés. L'idée d'imposer provisoirement des limites antitrust sur les parts qu'une entreprise peut détenir dans les activités potentiellement concurrentielles est également une nouveauté. En somme, le décret semble aller bien au-delà des conditions minimums requises par la directive de l'UE concernant le gaz naturel pour créer un environnement plus ouvert à la concurrence.

Néanmoins, les réformes pourraient être plus poussées. En particulier, le plafond de 75 % — voire de 61 % — imposé à la part de marché est trop élevé : l'ENI conservera un pouvoir de marché considérable. C'est seulement si ce plafond est sensiblement abaissé que pourra s'instaurer une concurrence réelle. En outre, compte tenu de la tendance à la hausse prévue des ventes de gaz, le plafond inférieur ne devrait être en vigueur que pendant un bref laps de temps. Après la réduction des avantages liés à la jouissance de droits exclusifs, la concurrence devrait jouer en fonction des qualités intrinsèques des acteurs en jeu.

Les activités de stockage pourraient être ouvertes à la concurrence également dans le secteur gazier en Italie, mais pour que la concurrence devienne une réalité, des cessions d'actifs seront indispensables. D'un point de vue plus général, le maintien d'une structure verticalement intégrée garde en place aussi des incitations à exercer une discrimination dans l'octroi de l'accès aux installations essentielles. Bien que la séparation juridique puisse favoriser une meilleure information des régulateurs susceptibles de prendre des mesures pour réduire la discrimination, elle ne résout pas le problème des incitations à agir de manière discriminatoire. A long terme, pour empêcher éventuellement une discrimination déguisée dans l'octroi de l'accès aux installations essentielles, la solution passera par la séparation structurelle entre activités concurrentielles et activités monopolistiques, qui auraient alors des propriétaires différents. Cette séparation élimine l'incitation à exercer une discrimination. Pour assurer un accès non discriminatoire au stockage jusqu'à ce que ce service devienne concurrentiel, l'*Autorità per l'energia elettrica e il gas* peut obliger l'ENI à accorder l'accès au stockage en temps opportun.

La sécurité des approvisionnements est un objectif important des pouvoirs publics. Il pourrait néanmoins être atteint de manière plus efficiente. En particulier, l'obligation du stockage stratégique n'est probablement pas le moyen d'y parvenir au moindre coût. Une définition précise de cet objectif aiderait à déceler dans quels domaines les marchés ne pourraient pas assurer un degré approprié de sécurité des approvisionnements, et à concevoir des instruments affinés pour remédier à cette défaillance.

En Italie, le prix gaz est relativement élevé en regard de ceux pratiqués dans les autres pays européens. En instaurant la concurrence, l'Italie pourra faire baisser les prix du gaz, ce qui favorisera la compétitivité industrielle et améliorera le bien-être de ses citoyens.

2.7. Actions envisageables

1. Réduire les obstacles à l'entrée pour les importateurs et les vendeurs de gaz.

Il faudrait imposer la cession d'actifs au niveau du stockage, au moins en ce qui concerne une bonne part des installations dont les importateurs ont besoin.

La séparation juridique devrait être la première étape conduisant à la séparation structurelle entre les activités de transport et les activités potentiellement concurrentielles.

Il importera de définir avec précision les objectifs en matière de sécurité des approvisionnements. L'intervention de l'État devrait se cantonner aux domaines dans lesquels les marchés n'apportent pas les solutions appropriées. En particulier, il faudrait supprimer l'obligation légale de stocker 10 % de la

consommation annuelle sur le territoire italien, étant donné que les variations saisonnières des prix, les contrats interruptibles et le maintien d'une bonne réputation aux yeux des acheteurs donnent des incitations suffisantes aux fournisseurs pour trouver l'équilibre approprié. Il faudrait également établir clairement les critères selon lesquels seront accordées ou refusées les licences d'importation. En effet, les importations ne devraient pas être soumises à des restrictions que l'on pourrait éviter.

2. *Promouvoir directement une répartition plus concurrentielle des importations de gaz.*

Il conviendrait de ramener la limite antitrust applicable à l'ENI à un niveau qui autorise l'arrivée d'un nombre suffisant de nouveaux entrants concurrentiels sur le marché. Il faudrait réduire à quelques années seulement la durée pendant laquelle ce plafond antitrust sera appliqué, de sorte que les nouveaux entrants puissent bien s'établir et que l'ENI ne subisse pas de contraintes superflues. Il importera en outre de réexaminer les possibilités de restructuration des contrats « take or pay » de l'ENI, éventuellement en vendant le gaz à d'autres pays.

NOTES

1. Decreto legislativo di attuazione della direttiva 98/30/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas, 23 mai 2000.

3. LE SECTEUR FERROVIAIRE EN ITALIE

3.1 Introduction

Les *Ferrovie dello Stato SpA* (FS) sont une entreprise d'État constituée en société anonyme, qui est chargée de l'infrastructure et des services ferroviaires en Italie. En vertu d'une concession d'une durée de 60 ans, les FS sont le propriétaire et le gestionnaire de l'infrastructure et du matériel roulant, veillent à l'application de la réglementation en matière de sécurité et fournissent des services de transport de fret et de voyageurs dans l'ensemble du pays. Une petite partie du réseau est exploitée par des opérateurs privés. Le rail et la route se font concurrence pour le transport de marchandises, et l'un des principaux objectifs de la politique menée par le gouvernement italien est de mettre fin à l'effritement de la part modale du rail au profit de la route, qui dure depuis plusieurs décennies, et à inverser la tendance.

Le secteur ferroviaire a toujours lourdement pesé sur les finances publiques. En 1996, les tarifs pratiqués ne couvraient que le quart du total des coûts d'exploitation en Italie, contre plus des trois quarts des coûts au Royaume-Uni et environ la moitié en Allemagne et en France. La différence était absorbée par le budget général. Les transferts publics s'élèvent à 15 950 milliards de liras par an (chiffre de 1999, en baisse par rapport à 16 650 milliards de liras en 1998), soit environ 1 % du PIB, ce qui représente les subventions aux chemins de fer les plus importantes d'Europe, mesurées par habitant (OCDE, 1999, p. 92). Malgré ces transferts, les investissements en infrastructure ont été insuffisants.

Le gouvernement italien a engagé le processus de réforme du secteur ferroviaire, progressant plus rapidement que la plupart des autres pays européens. Ses principaux objectifs consistent à améliorer l'efficacité des chemins de fer, à réduire la contribution de l'État au secteur, à promouvoir le transfert modal de la route vers le rail et à transférer aux régions la compétence en matière de transport ferroviaire local. Le gouvernement a réduit les barrières juridiques à l'entrée sur les marchés du transport ferroviaire, notamment en introduisant la notion d'accès de tiers dans l'article 131 de la loi 388/2000, ce qu'il avait déjà fait auparavant pour les groupements internationaux et les entreprises indépendantes assurant des services internationaux de transport combiné de marchandises. Un décret ministériel du 23 mai 2000 a attribué à Trenitalia (qui faisait auparavant partie des FS) une licence de services de transport, ouvrant par le fait même le marché pour tous les types d'opérateurs puisque cette licence mettait automatiquement fin à la concession dont les FS bénéficiaient jusque-là. Un code de réseau en vertu duquel l'attribution de la capacité doit se faire de façon non discriminatoire, ainsi qu'un système de plafonnement des prix assorti de spécifications de la qualité du service ont permis à six nouveaux titulaires de licences de faire leur entrée sur le marché. Il sera mis en place, d'ici à la fin de 2003, un système d'attribution par adjudication des licences de transport ferroviaire local.

Le gouvernement prend également des mesures pour améliorer l'efficacité des FS. Il impose à l'opérateur une plus grande rigueur budgétaire, en réduisant considérablement les transferts publics dont il bénéficie, tout en lui laissant davantage de liberté en matière de tarification. La rémunération des hauts responsables des FS est maintenant liée aux résultats. En 1999, la séparation comptable a été effectuée entre quatre nouvelles divisions (voyageurs, fret, transport régional et matériel roulant). En juin 2000, les FS ont été scindés en deux entreprises, l'une chargée de l'infrastructure et l'autre des services de transport (*Trenitalia*), sous un même holding.

Ce sont là d'importantes mesures concrètes dont la mise en œuvre ne saurait être retardée, mais qui doivent s'accompagner d'autres actions allant dans le même sens. Premièrement, il importe de réduire encore les barrières à l'entrée sur les marchés des transports ferroviaires et multimodaux, ce qui suppose notamment le transfert au Ministère ou au régulateur de la compétence en matière de réglementation

actuellement détenue par les FS, la création de marchés secondaires pour les moyens de production clés, et la garantie d'accès aux terminaux de fret et aux autres éléments d'infrastructure. Deuxièmement, il faut faire en sorte que les licences de transport local de voyageurs permettent la concurrence *sur* les marchés lorsque cela est possible et que les titulaires de licences, en se comparant les uns aux autres, soient incités à accroître encore leur efficacité. Troisièmement, il convient que les ministères compétents recueillent et analysent les données nécessaires à la prise de décisions en matières de politiques et de réglementation. Quatrièmement, compte tenu de la position dominante que conservent les FS, des mesures réglementaires et structurelles doivent être prises pour pousser l'opérateur à être plus efficace afin de mieux réaliser les objectifs de la politique gouvernementale. Il y a notamment lieu de recourir plus systématiquement à la mise en adjudication de services tels que la maintenance et la construction, et s'agissant des obligations de service public, il convient de les définir en fonction du service de transport final à fournir plutôt que des moyens techniques utilisés pour sa prestation. Cependant, une amélioration durable appelle d'autres modifications en ce qui concerne la gouvernance et la réglementation des FS. Le gouvernement devrait en particulier privatiser au moins partiellement des FS afin que d'y mette en oeuvre les méthodes en usage dans le secteur privé. Il devrait en outre créer un organisme de régulation, qui pourrait prendre la forme d'une autorité indépendante des transports et qui réglementerait notamment le secteur du rail en ce qui concerne l'accès à l'infrastructure, appliquerait aux FS et aux autres opérateurs une régulation de pleine concurrence et communiquerait aux régions l'information nécessaire pour faciliter la réglementation économique des opérateurs de services locaux de transport de voyageurs. Un examen ultérieur des réformes devraient être programmé pour mettre en évidence les meilleures pratiques et les appliquer plus largement.

3.2 Objectifs de la politique dans le secteur

Les principaux objectifs de la réglementation récente du secteur ferroviaire italien sont les suivants :

- Rétablissement de l'équilibre économique et financier des FS SpA et des autres titulaires de licences ;
- Réduction de la contribution de l'État au secteur ferroviaire ;
- Amélioration de l'efficacité et de la qualité des services ferroviaires ;
- Rééquilibrage modal entre la route et le rail ;
- Transfert aux régions et aux autorités locales de la compétence en matière de transport local, y compris le rail.

La libéralisation des marchés est la voie à suivre pour atteindre ces objectifs.

3.3 Description du secteur ferroviaire

Le secteur ferroviaire se compose de deux grandes parties : infrastructure et services de transport. Les services de transport se subdivisent à leur tour en services voyageurs et services marchandises, et les services voyageurs se décomposent en services locaux et services à grande distance. Dans tous les pays européens, la grande majorité des infrastructures ferroviaires appartiennent à une seule entité. Ces infrastructures offrent d'importantes économies de densité, qui permettent par exemple, en passant d'une ligne à une seule voie à une ligne à double voie, de multiplier environ par quatre la capacité sans même doubler le coût. Une importante proportion des coûts d'infrastructure sont irrécupérables. Par ailleurs, les services ferroviaires et multimodaux sont potentiellement concurrentiels.

En Italie, comme ailleurs, une part importante du volume de marchandises peut être transportée par chemin de fer, par route, par voie d'eau, par conduite ou par une combinaison de modes. Le rail détient une certaine puissance de marché en ce qui concerne le transport de marchandises en vrac, pour lequel son avantage tarifaire prime sur la fiabilité et la vitesse dans le choix modal des acheteurs. Il a vu néanmoins sa part diminuer, pour ne représenter que 9.5 % du nombre total de tonnes-kilomètres de marchandises en 1997, tandis que la route détenait 85.2 % du marché. Dans l'Union européenne, la part du rail dans le marché total du fret est tombée de 32.7 % en 1970 à 14.5 % en 1997 (site Web de la CE). En Italie, le fret ferroviaire total s'établissait en 1998 à 24 700 millions de tonnes-kilomètres, soit 2 % de moins qu'en 1997 (CEMT). Les pouvoirs publics veulent inverser cette tendance afin d'atténuer la congestion du réseau routier et de réduire les coûts environnementaux des transports. Le transport multimodal, qui fait appel à la fois à la route et au rail, est l'un des moyens d'y parvenir. De fait, le transport multimodal et le transport de conteneurs représentent aujourd'hui 40 % du trafic de fret des FS, bien que seulement 20 % des recettes. S'agissant du transport local de voyageurs, le rail concurrence et complète le transport par autobus, par tramway et par voiture particulière. Pour le transport de voyageurs à grande distance, il pourrait concurrencer l'avion entre certaines villes. Etant donné que le fret et les voyageurs sont susceptibles de changer de mode ou de combinaison de modes, il convient de mener une politique intégrée des transports.

L'Italie s'achemine vers l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence. Deux types de concurrence sont envisagés : la concurrence pour l'obtention de licences de transport local de voyageurs et la concurrence « dans le marché » pour le transport de marchandises. Du fait de l'inégalité de l'utilisation de réseau — dont un cinquième absorbe 80 % du trafic (OCDE 1999, p. 88) —, certains services aujourd'hui assurés par les FS sur des tronçons faiblement utilisés du réseau ne sont pas commercialement viables, et par conséquent n'attireront pas de nouveaux entrants, c'est-à-dire pas de concurrence. Il importe de noter également que l'entrée sur le marché d'un opérateur qui est partenaire de l'opérateur historique dans le cadre d'une coentreprise n'accroît pas le degré de concurrence dans un marché, car il y a tout lieu de croire que les deux partenaires mèneront non pas des stratégies commerciales indépendantes concurrentes, mais plutôt une stratégie commune.

3.4 Réglementation et instances réglementaires

Les FS sont à la fois réglementés par l'État et administrés par lui, du fait qu'il en est le propriétaire. Ils sont également soumis aux règles de l'Union européenne. Les FS sont depuis 1992 une société anonyme dont la totalité des actions sont détenues par le Trésor, mais dont les droits de propriété sont exercés conjointement par le Trésor et le ministère des Transports, qui nomment le Président et les membres du conseil d'administration de l'opérateur. La relation qui existe entre l'État et les FS est également régie par un *Contratto di Programma* (contrat de programme) ainsi que par un contrat de service public. Le contrat de programme énonce les lignes directrices en matière d'investissement, tandis que le contrat de service public définit les services non rentables que les FS assureront ainsi que les modalités de la compensation qu'ils recevront pour cette prestation (ces contrats sont décrits plus précisément ci-après). Enfin, le CIPE (Comité interministériel de planification économique) ainsi que le ministère des Transports réglementent les tarifs du transport de marchandises et des services voyageurs à grande distance, ainsi que les redevances d'accès aux voies. Le CIPE formule les lignes directrices de base et le Ministère applique la réglementation. La description des réglementations récentes qui figure dans le tableau ci-après permet de mesurer la complexité et l'évolution de la relation entre l'État et l'opérateur.

Le secteur est également régi par le droit de la concurrence, à l'application duquel veille l'*Autorità Garante della concorrenza e del mercato* (AGCM). L'article 8(2) de la loi 287/90 (loi relative à la concurrence) stipule que les dispositions antitrust ne s'appliquent pas aux entreprises qui sont chargées par la loi d'assurer des services d'intérêt économique général ou qui opèrent sur le marché en situation de monopole dans la mesure où cela est indispensable pour mener à bien les tâches spécifiques qui leur sont confiées. Cette dérogation a été interprétée de façon stricte et les FS, de fait, ont fait l'objet de quatre enquêtes et ont reçu un avertissement. Dans ces affaires, les FS avaient tenté d'étendre leur position dominante à des marchés voisins mais concurrentiels (par exemple, celui du transport combiné de conteneurs), ou avaient favorisé des entreprises sous leur contrôle. En outre, l'autorité de la concurrence a usé de ses pouvoirs pour recommander la séparation des services de transport et de la gestion de l'infrastructure ; l'instauration de droits d'accès à l'infrastructure ferroviaire ; l'attribution de la capacité d'infrastructure ferroviaire et de certificats de sécurité par un organisme indépendant des intérêts commerciaux ; et l'élimination du système de concessions pour les services locaux.

Tableau 14. **Réglementations récentes relatives au contrôle et à la gouvernance des FS**

<p>Décret du Premier Ministre (DPCM du 30 janvier 1997 - « <i>Direttiva Prodi</i> ») : « Linee guida per il risanamento di FS »</p>	<p>Cette directive prévoit l'élaboration et l'approbation d'un plan d'entreprise, y compris un plan d'investissement ; la cession des activités non stratégiques ; la réduction des coûts de production et de main-d'œuvre ; et la révision du régime de tarification des services voyageurs par l'application d'un modèle de plafonnement des prix.</p>
<p>Décret du Premier Ministre (DPCM du 30 décembre 1998 - « <i>Schema di riferimento per la carta della mobilità</i> »)</p>	<p>Une réglementation antérieure (DPCM du 27 janvier 1994) énonçait des lignes directrices pour le système de mesure de la qualité des services publics. Elle indiquait les facteurs de qualité à prendre en compte pour chaque mode de transport. Elle prévoyait également l'adoption d'une « <i>Carta dei Servizi</i> » pour chaque entreprise de la profession ainsi qu'une évaluation annuelle de l'écart entre la qualité prévue et la qualité attendue, ainsi qu'entre la qualité prévue et la qualité effective du service fourni.</p>
<p>Décret du Premier Ministre (DPCM du 18 mars 1999 - <i>Direttiva D'Alema</i> : « Risanamento di FS »)</p>	<p>Cette directive prévoyait l'élaboration et l'approbation d'un plan d'entreprise pour la période 1999-2003, y compris un plan d'investissement ; la séparation comptable complète de la gestion d'infrastructure et des services de transport ; la réorganisation des FS en divisions (d'ici au 31 mai 1999) ; la séparation juridique de l'entité chargée de la gestion des infrastructures et de celle chargée de la gestion des transports d'ici au 1er janvier 2000 ; la mise en place, d'ici au 31 décembre 2003, d'un système d'adjudication transparent pour le transport ferroviaire local et régional ; l'élaboration d'un plan de sécurité, la réduction des coûts de production et des dépenses d'exploitation (y compris en ce qui concerne le holding) ; le rééquilibrage modal ; le contrôle de la qualité du service, devant faire l'objet d'un exposé particulier à ajouter au plan d'entreprise ; la cession des activités et des actifs commerciaux non essentiels ; la révision du régime de tarification ; et l'adoption d'un système de vérification annuelle de réalisation du plan d'entreprise.</p>
<p>Décret n°422/1997, modifié par le décret n°400/1999</p>	<p>Ce décret prévoit le transfert aux régions et aux autorités locales de la compétence en matière de transport local. Le nouveau cadre de réglementation prévoit une séparation entre les fonctions publiques et administratives (y compris l'aide financière) et la production des services, au niveau local. Le système adopté enclenche un processus de libéralisation progressive des marchés qui mènera — d'ici à 2003 — à</p>

	l'attribution de licences de services de transport local par voie d'adjudication publique.
<i>Delibera CIPE 173/99 « Tariffe ferroviarie per la media e lunga percorrenza »</i>	Cette décision régleme les régimes de tarification. Les prix plafonds sont liés à la réalisation d'objectifs qualitatifs.
<i>Delibera CIPE 180/99 « Tariffe di pedaggio per l'infrastruttura ferroviaria »</i>	Cette décision régleme le régime de tarification de l'accès aux gares ferroviaires ainsi qu'à l'utilisation des voies.
<i>Decreto Legge (législation secondaire) n°70/2000</i>	Ce décret-loi autorise le Ministre des transports à accorder des licences d'entreprise ferroviaire au-delà des limites fixées par le décret 146/99 antérieur (voir ci-après). Autrement dit, il met fin au monopole des FS sur tous les services de transport ferroviaire et permet l'entrée sur le marché d'entreprises qui se conforment aux exigences nationales en matière de production de services (DPR n° 146/99). Le décret devra être soumis au Parlement italien.
DPR no. 277 du 8 juillet 1998	Ce texte transpose la directive européenne 91/440, qui accorde des droits d'accès aux opérateurs de services multimodaux internationaux ainsi que des droits de transit aux groupements internationaux d'entreprises ferroviaires. Il prévoit également la séparation comptable de l'infrastructure et de l'exploitation.
DPR no. 146 du 3 mars 1999	Ce texte transpose les directives 95/18 et 95/19 relatives à l'attribution des licences d'entreprise ferroviaire et de la capacité d'infrastructure, ainsi qu'à la perception de redevances d'utilisation des infrastructures.

L'accès à l'infrastructure ferroviaire en Italie est tarifé en fonction des coûts variables moyens à court terme (coûts d'exploitation), y compris les coûts de congestion. (CIPE *Delibera* 180/1999, adoptée par le décret ministériel 43/2000). Ainsi, le tarif d'utilisation de voies fortement encombrées est plus élevé en période de pointe qu'en période creuse. Les tarifs applicables aux sillons qui traversent des régions congestionnées (« *nodi* »), comme Rome, Milan, Naples ou Bologne, en période de pointe sont supérieurs à ceux des sillons qui traversent des régions rurales en période de pointe ou en période creuse. Les tarifs ordinaires varient en fonction de la vitesse du train ainsi que de son poids, dans la mesure où ces deux facteurs ont respectivement une incidence sur la congestion et les coûts de maintenance. Cette variabilité est conforme à la directive pertinente de l'UE, qui n'est pas très contraignante en ce qui concerne les redevances d'infrastructure. D'autres pays européens appliquent à leur infrastructure une tarification au coût marginal ou supérieure au coût marginal, et les niveaux et les structures de prix varient considérablement entre les pays. En Italie, comme dans d'autres pays européens, l'écart entre les recettes de l'opérateur et le coût total est absorbé par l'État. Si l'on ne tient pas compte d'un rendement des investissements, qui est inférieur au marché, cette subvention se chiffre à 3 000 milliards de liras par an, dont la moitié est imputable à la maintenance.

Tableau 15. Synthèse des structures de tarification de l'accès aux voies dans les États membres de l'UE

Pays	Redevance fixe en euros/km/année	Redevance fixe en % de la redevance totale	Euros/1 000 tonnes-km brutes	Redevances variables : Euros/train-km		Autres redevances	Couverture des coûts	Observations
Autriche	-	1997 : 27 % 1998 : 8 %					Coût d'exploitation et de maintenance, plus 40 % des dépenses d'investissement, l'objectif étant d'atteindre 100 %	
Belgique	-	0 %	-	selon : - le volume de trafic ; - l'heure de la journée ; - les caractéristiques de la voie ; - le poids du train ; - la priorité.			Se rapproche peut-être du coût marginal	
Danemark : -Kastrup- Padborg	400/km de ligne	Inconnue	-	2.7	Redevance de capacité Copenhague — Fredericia (200km) pour la variation de la vitesse moyenne à partir de 100 km/h		20-25 %	
- Autres	200/km de ligne	Inconnue	-	0.4	-	-	-	
Finlande : -Fret	-	0 %	1.7	-	0.13 euro / tonne nette		75 % du coût marginal	Le coût marginal comprend les accidents et les émissions, mais le taux de couverture est réduit car les poids lourds et les autobus ne couvrent pas leur coût social marginal
-Voyageurs	-	0 %	1.5	-	-		78 % du coût marginal	
France : -Lignes de banlieue -Lignes grande vitesse -Grandes lignes -Autres lignes	1 700 10 000 40-10 000 -	Environ 5 %		3 – 15 2.5 – 8 0.3 – 6 -	0.25/train-km (redevance réservation) de			La redevance prend en compte les coûts de congestion et varie en fonction de l'heure de la journée

Pays	Redevance fixe en euros/km/année	Redevance fixe en % de la redevance totale	Redevance Euros/1 000 tonnes-km brutes	Redevances variables :		Autres redevances	Couverture des coûts	Observations
				Euros/train-km	Euros/train-km			
Allemagne	Varie en fonction de la longueur et de la qualité de la ligne, du type de trafic et de la durée du contrat	Inconnue	-	0.5 - 2.0 (selon l'utilisation de la capacité)	Redevance additionnelle pour les embranchements, les gares de triage et de manœuvre	100 % du coût global (moins les subventions de l'État, surtout pour les investissements)	Pour une utilisation peu fréquente, il est possible de bénéficier d'un tarif monôme (<i>VarioPreis</i>)	
Grèce	-	-	-	-	-	-	Pas de redevance	
Irlande	-	-	-	-	-	-	Pas de redevance	
Italie	-	-	-	Redevance moyenne : 2.27 Variant selon : - l'heure de la journée ; - les caractéristiques de la voie ; - les caractéristiques du train.	-	Coûts directs (environ 35 % des coûts globaux)	Caution pour réservation pouvant atteindre 50 % de la redevance	
Luxembourg	-	-	-	-	-	-	Pas de redevance	
Pays-Bas :	-	0 %	-	2000 : 0.05, avec augmentation pour atteindre 0.93 en 2007	-	Le coût marginal n'est couvert (0.93 euro/1 000 trains-km) que pour le fret en 2007 et pour les voyageurs en 2005.	Tous les chiffres proviennent des plans de 1999. Les redevances plus basses pour le fret sont fondées sur la capacité de payer, étant donné la situation concurrentielle par rapport aux autres modes.	
- Voyageurs	-	0 %	-	2000 : 0.14, avec augmentation pour atteindre 0.93 en 2005	Redevance par arrêt en gare : 1.5 euro	-	-	
Portugal	-	-	-	-	-	-	Introduction de redevances en 2000	
Espagne	-	-	-	-	-	-	Pas de redevance	
Suède	-	0 %	0.31 (fret) 0.45 (voyageurs)	0.10	-	Coût de maintenance seulement (100 % en 1998)	-	

Pays	Redevance fixe en euros/km/année	Redevance fixe en % de la redevance totale	Redevances variables :		Autres redevances	Couverture des coûts	Observations
			Euros/1 000 tonnes-km brutes	Euros/train-km			
Royaume-Uni ¹ - fret et transport de voyageurs hors régime de licences	Redevance non connue mais importante	85 %	Inconnue	Inconnue	Inconnue	100 % des coûts, plus une marge bénéficiaire (environ 15 %).	Les redevances variables sont fonction de l'utilisation du réseau et de la performance
- transport de voyageurs sous licences	Redevance non connue mais importante		-	Varie de 0.1 à 6.0 euros par véhicule-km, selon le type de matériel roulant et la longueur du train	-		

Source : CEMT 2000, d'après *An Examination of Rail Infrastructure Charges*, Rapport pour la Commission européenne, NERA, 1998, complété par des données actualisées obtenues auprès des gestionnaires d'infrastructures et du ministère italien des Transports et de la Navigation.

1 Grande-Bretagne seulement. Les chemins de fer d'Irlande du Nord ne sont pas privatisés.

Les tarifs maximums de transport de marchandises sont réglementés par le ministère des Transports. Les FS sont autorisés à négocier des prix en deçà du maximum, et ils le font effectivement.

Les tarifs de transport de voyageurs à grande distance sont plafonnés. Jusqu'en novembre 1999, les FS appliquaient un système de tarification très simple et insensible à la demande. Leurs recettes ne couvraient que 35 % des coûts d'exploitation, hors rendement des investissements. Le tarif appliqué entre deux points à un quelconque moment était fonction de la distance, et était dégressif. Un supplément déterminé par la distance était également appliqué pour les trains express. Depuis novembre 1999, les tarifs de transport de voyageurs à grande distance (*media e lunga percorrenza*) font l'objet d'une réglementation par plafonnement des prix (*Delibera CIPE 173/99*). Les FS peuvent moduler leurs tarifs pour chaque paire origine-destination (en fonction de l'heure, de la qualité du service et de la vitesse) dans la mesure où le panier de tarifs respecte le plafond fixé. Les tarifs réels sont autorisés à augmenter -- le prix moyen a pu être augmenté de 4.7 % lorsque le système a été instauré -- car les hausses des tarifs ferroviaires avaient longtemps accusé du retard sur l'inflation. Le plafond fait également l'objet d'une révision annuelle liée au respect de normes de qualité fixées au préalable, et les prix ont pu augmenter de 5.2 % en 2000. Lorsque le nouveau système de tarification a été mis en place, les FS ont relevé leurs tarifs pour les services dont la demande était inélastique, comme on peut s'y attendre de la part d'une entreprise soucieuse de maximiser ses profits.

Les tarifs des services voyageurs locaux sont définis dans les contrats de licence régionaux. Ils peuvent donc varier selon les régions, en fonction de l'importance des subventions que chaque région consent à verser, des coûts que doivent assumer les FS et de la demande.

Le champ d'activité des FS n'est soumis à aucune restriction juridique. La séparation imminente de l'opérateur en deux entreprises chargées respectivement de l'infrastructure et des services de transport va au-delà des exigences de la directive de l'UE, qui ne prévoit que la séparation comptable de ces activités. Selon le « paquet ferroviaire » de nouvelles directives ayant reçu l'approbation de principe du Conseil de l'UE en décembre 1999, l'attribution des sillons ferroviaires et de la capacité d'infrastructure doit relever de la responsabilité juridique d'une entité n'exerçant pas d'activité d'exploitation ferroviaire.

3.5 Les mesures en faveur de la concurrence

Il existe deux types de marchés dans lesquels la concurrence peut être instaurée ou intensifiée — ceux du transport ferroviaire et ceux du transport multimodal de marchandises, dans lesquels intervient le transport ferroviaire. Dans les deux types de marchés, on rencontre deux catégories d'obstacles au développement de la concurrence : l'absence d'un accès non discriminatoire et efficace aux facteurs de production essentiels tels que l'infrastructure ou les services de transport ferroviaire, et les autres barrières à l'entrée. La présente section examine ces obstacles ainsi que les stratégies qui peuvent être envisagées pour les surmonter. Il importe de noter que sur certains marchés actuellement desservis par les FS, la demande n'est pas suffisante pour que la concurrence s'y développe.

L'accès au marché du transport multimodal peut être la première étape d'une entrée dans le marché du transport ferroviaire. Une analogie est ici possible avec les marchés des télécommunications, où les entrants offraient au début des services, en général à valeur ajoutée, en utilisant les installations de l'opérateur historique. Avec le temps, ces nouveaux entrants ont construit leurs propres installations. En transposant cet exemple dans le secteur du rail, on peut imaginer que les nouveaux entrants dans le marché du transport multimodal, par exemple, auraient accès aux trains des FS, avec leurs locomotives et leurs sillons ferroviaires, ce qui leur permettrait d'apprendre et de se bâtir une réputation auprès des acheteurs, tout en ayant à supporter des coûts irrécupérables moins importants. Toutefois, une caractéristique importante du secteur des télécommunications — qui malheureusement ne semble pas s'appliquer à l'infrastructure ferroviaire —, c'est que le changement technologique y a mis fin aux monopoles naturels.

L'un des principaux objectifs d'action est de favoriser un transfert modal plus important de la route vers le rail pour le transport de marchandises. Les clients des services de fret choisissent leur mode de transport en fonction du prix, de la fiabilité et de la rapidité. Les prix sur lesquels est fondé leur choix modal sont nets de subventions et de taxes. Par conséquent, pour atteindre l'objectif déclaré qui consiste à accroître l'utilisation du rail, les régimes de subventions et d'imposition de tous les modes concurrents -- rail, route, voies navigables -- devraient se traduire par des prix relatifs qui soient compatibles avec cet objectif. En particulier, les subventions au transport routier, lorsque celui-ci constitue un mode concurrent, et non complémentaire, du rail, font augmenter le niveau de subventions nécessaire pour que le rail atteigne une certaine part de la répartition modale. S'agissant de la fiabilité et de la rapidité, qui sont les deuxième et troisième critères pris en compte par les clients dans leur choix, elles sont influencées par le degré de priorité relativement faible accordé aux services de fret dans l'utilisation des voies. En diminuant quelque peu le degré de priorité accordé aux services voyageurs, on pourrait renforcer la fiabilité et peut-être favoriser la rapidité dans certaines conditions.

Un problème distinct qui se pose en ce qui concerne le développement de la concurrence est celui de l'intérêt limité qu'il y a pour d'autres entreprises ferroviaires européennes à entrer sur des marchés jusque-là desservis par une autre entreprise. Tant que les perspectives de profit seront limitées ou inexistantes d'une part, et que les entreprises ne seront pas exposées au risque d'être évincées ou acculées à la faillite par un concurrent plus fort d'autre part, il y a tout lieu de croire que le statu quo se maintiendra.

3.5.1. Accès à l'infrastructure

Comme dans d'autres secteurs, un accès efficace et non discriminatoire à l'infrastructure est nécessaire pour développer la concurrence. Divers types d'infrastructure sont importants pour le transport de fret, notamment les voies et le système de signalisation, les terminaux de fret pour le transbordement route-rail, et les locomotives et le matériel roulant proprement dit. L'infrastructure correspondante est importante pour le transport de voyageurs. Dans les deux cas, l'accès aux locomotives et au matériel roulant (pour lesquels le marché secondaire est sous-développé dans l'UE) ainsi que des dépôts pour la maintenance sont nécessaires. En outre, pour le transport de fret comme pour le transport de voyageurs, les opérateurs doivent avoir accès à des conducteurs qualifiés. En dépit du droit limité de libre accès à l'infrastructure établi dans la directive européenne 91/440, aucun nouveau concurrent n'est encore entré sur le marché en Italie. La situation pourrait s'améliorer avec l'adoption récente du code de réseau (octobre 2000) proposé par FS-Infrastructure et approuvé par le ministère des Transports, qui définit les conditions générales d'accès à l'infrastructure et les critères non discriminatoires d'attribution de la capacité.

L'une des grandes difficultés auxquelles se heurte le développement de la concurrence dans le secteur du rail est le maintien de l'intégration verticale entre des activités de type monopolistique et des activités potentiellement concurrentielles. En effet, cette intégration verticale permet et encourage des pratiques discriminatoires à l'égard des entreprises qui ne sont pas intégrées verticalement. Il ne suffit pas de créer des entreprises distinctes contrôlées par les mêmes intérêts pour éviter cette discrimination, comme l'illustrent trois affaires antitrust dans lesquelles il a été jugé que les FS favorisaient leur filiale multimodale et agissaient de façon discriminatoire à l'endroit des autres chargeurs multimodaux qui avaient besoin d'avoir accès aux services de transport ferroviaire des FS. (FS/Fremura 1993, FS/Fremura 2000, Italcontainer/TCF 1995).

La séparation verticale constitue une solution efficace lorsque la concurrence peut se développer dans l'une des activités séparées. Au plan structurel, il s'agit de limiter les activités dans lesquelles peut s'engager le propriétaire des secteurs monopolistiques, afin d'en exclure les marchés où le contrôle sur des monopoles risque d'entraver le développement de la concurrence.

Dans le secteur du rail, cela est particulièrement important dans toute la chaîne des services complémentaires : services d'infrastructure, de transport ferroviaire et de transport multimodal. Le monopole que les FS détiennent pour la prestation de services d'infrastructure leur permet d'avoir un accès privilégié à ce facteur de production pour les services de transport ferroviaire, et partant un accès privilégié à ces services comme facteur de production pour les services de transport multimodal. La décision de séparer l'infrastructure et les services de transport ne devrait être prise que s'il est possible de développer une concurrence suffisamment vigoureuse dans le secteur des services de transport, ce qui reste à débattre, surtout en ce qui concerne de nombreux services voyageurs. Une éventuelle séparation devrait par conséquent viser les services de transport et, s'il s'avère que ceux-ci ne peuvent devenir concurrentiels, il faudrait envisager une séparation complète des activités multimodales et des activités purement ferroviaires.

Pour exploiter des trains, un entrant aurait également besoin de matériel roulant. Or, la plupart des locomotives d'autres pays européens ne peuvent pas circuler sur le réseau italien, et vice versa, car les différents pays appliquent des normes incompatibles en ce qui concerne l'alimentation électrique, la signalisation et l'écartement des voies. (Un petit nombre de locomotives — celles qui ont été construites et qui sont utilisées pour les services internationaux — peuvent s'adapter à plusieurs normes différentes.) La plus grande partie du matériel roulant est incompatible avec l'infrastructure italienne, d'où le fait que même d'autres opérateurs européens qui pourraient être considérés a priori comme les nouveaux entrants les plus probables dans le secteur italien du rail, se heurteraient à d'importants obstacles. L'harmonisation des normes au cours du processus de modernisation des infrastructures réduirait à long terme ces obstacles et favoriserait la concurrence dans l'ensemble de l'Europe.

Le tableau ci-après donne une indication de l'incompatibilité des normes appliquées actuellement. A noter qu'il ne tient compte que de deux aspects, à savoir l'écartement des voies et l'alimentation électrique. Or d'autres caractéristiques de l'infrastructure doivent également être compatibles avec le matériel roulant pour que le service soit assuré en toute sécurité.

Tableau 16. **Écartement des voies et alimentation électrique utilisée dans les pays de l'UE**

Alimentation électrique	Écartement des voies			
	1 435 mm	1 524 mm	1 600 mm	1 668 mm
CC, 3 kV	Belgique, Danemark, Italie			Espagne
CC, 1,5 kV	France, Pays-Bas		Irlande	
CC, caténaire	Royaume-Uni			
CA, 25 kV, 50 Hz	Danemark, France, Luxembourg, Royaume-Uni	Finlande		Portugal
CA, 15 kV, 16,7 Hz	Allemagne, Autriche, Suède			

Source : Commission européenne, http://europa.eu.int/en/comm/dg07/tif/2_infrastructure/ch2_length_rail_lines_ms.htm.

Pour favoriser l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché, et compte tenu de l'incompatibilité des normes européennes, il faudrait qu'il existe un marché secondaire de matériel roulant compatible avec l'infrastructure italienne. Un marché secondaire réduit en effet les coûts irrécupérables car il permet à une entreprise existante de récupérer une partie de ses coûts d'équipement en vendant des actifs. L'écart entre le prix d'achat et le prix de vente de l'équipement constitue le coût irrécupérable de l'équipement en question. Pour qu'un marché réduise sensiblement les coûts initiaux qui sont irrécupérables, il doit comporter un nombre important d'acheteurs et de vendeurs. Si les acheteurs sont peu nombreux, le prix de vente sera

vraisemblablement bas par rapport au prix d'achat. A mesure qu'augmente le nombre d'acheteurs et de vendeurs, l'écart entre le prix d'achat et le prix de vente diminue, les coûts irrécupérables également, l'entrée devient plus facile et la concurrence peut se développer. Initialement toutefois, seuls les FS et quelques entrants potentiels seraient intéressés à acheter cet équipement ; ce type de marché se développerait à moyen ou à court terme, à mesure que d'autres opérateurs de services ferroviaires feraient leur apparition.

Les concurrents dans le secteur du transport multimodal de marchandises doivent avoir accès aux terminaux pour le transbordement rail-route ou rail-voies navigables. L'utilité d'un terminal de transbordement dépend dans une large mesure de son emplacement. Certains nouveaux terminaux sont en construction, mais les emplacements les plus stratégiques sont déjà occupés. Bon nombre de terminaux ne se prêtent pas au partage ; en raison de la congestion et de la nécessité de coordonner l'utilisation des terminaux pour les trains, la répartition de la capacité d'un terminal entre plusieurs utilisateurs peut se révéler trop difficile. Par ailleurs, les entrants ont besoin d'avoir accès à un réseau de terminaux pour être en mesure d'offrir un service susceptible de séduire une partie de la clientèle des FS. S'ils ne peuvent pas partager de terminaux à l'extérieur des grandes villes pendant au moins un certain temps après leur entrée sur le marché, le coût de l'entrée sera élevé. En vertu du plan actuel de séparation des actifs entre les deux entreprises des FS, certains terminaux ont été attribués à FS Cargo. Le Ministère devrait réexaminer la situation afin de déterminer si la répartition des terminaux entre FS Cargo et FS Infrastructure est de nature à favoriser l'accès de nouveaux entrants au marché du transport multimodal.

3.5.2. Accroissement de la capacité de l'infrastructure

La capacité de l'infrastructure pourrait être accrue à un coût relativement bas. En Italie, la charge utile moyenne d'un train est de 130 tonnes, contre 2 300 tonnes au Royaume-Uni. Afin d'accroître cette capacité, il faudrait prolonger les voies d'embranchement, renforcer le système d'alimentation électrique et effectuer un certain nombre d'autres investissements relativement peu importants. En outre, la capacité des lignes secondaires pourrait être davantage utilisée par les trains de marchandises, à condition de pouvoir prévoir des sillons permettant d'assurer une livraison fiable.

Sans ces investissements dans les infrastructures, le nombre de services de transport ferroviaire que les FS pourront vendre sera plus restreint et les possibilités d'accueillir de nouveaux entrants en seront limitées. Toutefois, les décisions en matière d'investissement sont prises dans le cadre de contrats avec l'État, qui contrôle les investissements, les services devant être assurés, ainsi que la tarification autorisée pour l'utilisation de l'infrastructure. Si les FS entrevoyaient des perspectives de profit plus motivantes et jouissaient d'une plus grande liberté pour choisir comment s'acquitter de la prestation des services spécifiés, ils auraient alors davantage intérêt à innover et à effectuer des investissements rentables. En vertu du nouveau contrat de programme, une utilisation « inefficace » des ressources par les FS (incapacité de réaliser les projets d'investissement en respectant le budget établi au préalable) est sanctionnée par des amendes imposées à l'équipe dirigeante. Il est certes possible de pratiquer le sous-investissement afin d'exclure les concurrents ou de profiter de prix élevés liés à la valeur que la rareté confère à la capacité, mais la réglementation de l'accès limite la capacité d'exclure les concurrents, et la concurrence des autres modes de transport limite les prix pouvant être pratiqués.

3.5.3. Réduction des obstacles à l'entrée

L'Italie a réduit les obstacles juridiques à l'entrée. Selon le décret 70/2000, les FS ne sont plus la seule entreprise habilitée à exploiter ses trains sur le réseau ferroviaire national. D'autres opérateurs peuvent obtenir une licence de transport de fret ou de voyageurs à grande distance, à condition d'obtenir le

certificat de sécurité ainsi que certains sillons sur le réseau. La tarification de l'accès a été précisée. La tarification des créneaux (redevance d'accès) et les critères d'attribution ont été définis par une loi adoptée en novembre 1999 (*Delibera CIPE*, 180/99). En outre, il est proposé de modifier la définition des parties que la loi autorise à demander l'accès à la capacité d'infrastructure ferroviaire.

Les mesures susmentionnées visant à faciliter l'accès à l'infrastructure auraient pour effet de réduire les obstacles économiques à l'entrée. L'une des façons au contraire de renforcer les obstacles économiques à l'entrée est d'augmenter le coût des facteurs de production, surtout de ceux que paient les concurrents. L'élargissement du contrat de travail conclu entre les FS et les syndicats du rail à l'ensemble du secteur ferroviaire, par exemple, aurait cet effet. Le tableau ci-après montre que les chemins de fer nationaux versent à leur personnel une rémunération relativement élevée.

Tableau 17. **Salaires contractuels et rémunérations par employé**

Avril 1996, industrie=100

	Travailleurs manuels	Employés de bureau
Services	99	103
Transports	118	125
Chemins de fer d'État	134	136
Chemins de fer privés	111	108
Bus privés	115	108
<i>Aziende speciali</i>	119	105
Transports aériens	136	164
Transports maritimes	88	147

Source : CER (1997), *Rapporto no. 2*, p. 84, cité dans OCDE (1999).

La réduction des obstacles à l'entrée constitue un bon objectif à court terme. La question qui se pose cependant est de savoir ce qu'il conviendrait de faire si malgré tout la concurrence dans les services de transport ferroviaire de marchandises ne se développait pas. Deux réponses sont possibles : soit (1) la concurrence intramodale est impossible, le transport routier constituant le meilleur mode de transport pour la plus grande partie du fret, soit (2) la concurrence à l'intérieur du marché du rail peut être instaurée en scindant FS Cargo. On ne saurait donner de réponse définitive sans disposer de données de meilleure qualité sur l'échelle d'efficacité minimum pour une entreprise de transport de fret. Si cette échelle est élevée par rapport au marché italien du fret, il y a très peu de chances qu'une concurrence effective se développe, même s'il n'est pas impossible qu'un oligopole se forme un jour sur l'ensemble des segments d'un marché européen. Par conséquent, il est important d'obtenir les données nécessaires pour prendre une décision éclairée quant à l'échelle d'efficacité minimum probable pour un opérateur ferroviaire.

3.5.4. *Services de transport local de voyageurs*

Le programme général de régionalisation transférera la compétence en matière de services de transport local de voyageurs aux pouvoirs régionaux, qui recevront des crédits de l'administration centrale et seront ensuite libres d'organiser et de subventionner les services locaux, y compris les transports. Un projet de loi prévoit qu'à la fin de 2003, l'exploitation des services de transport sera décidée par les régions, par voie d'adjudication.

On s'attend que la plupart des régions attribueront un seul contrat pour le transport ferroviaire, ou même à la fois pour le transport par autobus et le transport ferroviaire, au motif que cela facilite la coordination des horaires et des itinéraires, étant donné que de nombreux voyageurs empruntent une combinaison de routes et de modes de transport. Cependant, d'autres pays, notamment le Royaume-Uni,

ont constaté que la concurrence entre opérateurs de services de transport par autobus se traduisait par une baisse des prix et par une amélioration de la qualité du service, par exemple la reconfiguration des réseaux, bien que cela pose par ailleurs un certain nombre de problèmes du point de vue de la concurrence. La concurrence de l'autobus et de la voiture particulière ont pour effet de limiter les prix et la qualité de service du rail. Les régions devraient être encouragées à étudier la situation afin de déterminer s'il est techniquement possible d'introduire la concurrence sur les mêmes itinéraires d'autobus et de trains, surtout ceux qui sont très fréquentés. Elles devraient être également incitées à déterminer si l'échelle d'efficacité minimum pour l'exploitation de services locaux de transport par chemin de fer et par autobus est suffisamment petite pour permettre plus d'une offre pour la même ville. Enfin, des lignes directrices devraient veiller à ce que la durée de validité de la licence ne soit pas trop longue, tout en favorisant la participation la plus large possible aux adjudications ainsi que des incitations suffisantes à l'investissement, surtout à l'approche de l'expiration des licences.

Les régions pourraient être tentées de recourir à des offres larges notamment parce que leur intention est d'utiliser les services rentables pour subventionner les services qui ne le sont pas. En liant les deux catégories de services, cependant, il se peut que le fournisseur au moindre coût ne soit pas l'adjudicataire. Par exemple, un opérateur de taxi, de minibus ou d'autobus sera peut-être capable de fournir des services de transport de meilleure qualité et à moindre coût qu'un opérateur ferroviaire, mais si ces services sont liés à l'exploitation des principales lignes ferroviaires d'une ville, il se pourrait bien que cette solution ne soit pas retenue. Lorsque les itinéraires non rentables sont mis en adjudication séparément, les soumissionnaires s'attendent à une subvention minimum. En principe, la subvention dont bénéficiera l'adjudicataire sera inférieure à la subvention implicite lorsque de nombreux services sont mis en adjudication ensemble dans le cadre d'un contrat. Les dépenses d'administration limitent bien sûr la taille de la plus petite offre admissible.

Le recours à l'adjudication, s'il existe effectivement une concurrence suffisante pour les contrats et si la renégociation ultérieure est limitée, constitue une étape importante vers une prestation plus efficace de ces services. C'est en principe le fournisseur au moindre coût qui devrait être l'adjudicataire, et être incité à améliorer son efficacité et à répercuter une partie des gains réalisés sur les consommateurs. Cependant, les mutations structurelles du secteur peuvent servir à favoriser encore d'autres gains d'efficacité. Il convient d'utiliser l'information relative aux performances des opérateurs régionaux pour stimuler la concurrence par comparaison, en montrant les avantages que présente une amélioration de l'efficacité. La définition de critères appropriés nécessitera une réflexion relativement novatrice. Il s'agira également de fournir de l'information aux régions pour les aider à améliorer la conception de leurs appels d'offres et leur cadre réglementaire.

3.6 Amélioration de l'efficacité des FS

Il se dégage de la gouvernance, du régime de propriété et de la réglementation des FS un certain nombre d'objectifs qui peuvent être difficilement conciliables. En effet, en tant que propriétaire et bailleur de fonds des FS, l'État souhaite que l'opérateur améliore son efficacité économique. Par ailleurs, compte tenu de ses objectifs généraux, l'État a également confié aux FS diverses tâches non commerciales (des obligations de service public), s'est servi de l'opérateur pour atteindre des objectifs macroéconomiques, notamment réduire l'inflation, et l'a utilisé, ou a permis qu'il soit utilisé, pour atteindre des objectifs liés à l'emploi. En tant que seul propriétaire et régulateur, l'État détient un pouvoir considérable sur les modalités de fonctionnement des FS. Par contre, dans un environnement potentiellement concurrentiel, des relations réglementaires manquant de transparence -- surtout en ce qui concerne l'identité du propriétaire et du régulateur -- peuvent dissuader d'autres entreprises d'entrer dans le secteur ou d'y investir.

A de nombreux égards, les FS manquent d'efficacité, malgré les mesures déjà prises pour y remédier. Ainsi, l'effectif a considérablement diminué, mais selon un analyse il faudrait encore le ramener à 85 000 salariés. Les contrats des cadres sont de trois ans, et leur rémunération est en partie liée aux résultats. La restructuration interne -- création imminente de deux entreprises, l'une chargée de l'infrastructure, l'autre des services de transport avec, dans la seconde, quatre divisions correspondant aux quatre différents groupes de clients — est de nature à améliorer le contrôle de la gestion. La transformation des FS en entreprise publique (*ente pubblico economico*) en 1985 puis en société anonyme en 1992 avait pour but de renforcer son indépendance et de lui confier davantage de responsabilités à l'égard de ses résultats économiques. On s'efforce également de resserrer le budget des FS.

Tableau 18. Indicateurs de l'efficience des transports ferroviaires

	1990	1996	(last)
Tarifs en pourcentage des coûts			
Italie (FS)	18.0	25.3	
Royaume-Uni (BR)	67.6	77.3*	
Allemagne (DBAG)	40.5**	53.0	
Espagne (RENFE)	34.9	41.1	
France (SNCF)	48.8	48.7	
Coûts d'exploitation par unité de trafic (par v-km et t-km, en liras à parité de pouvoir d'achat)			
Italie (FS)	294.7	272.0	
Royaume-Uni (BR)	204.1	206.2*	
Allemagne (DBAG)	187.0**	191.6	
Espagne (RENFE)	160.9	191.8	
France (SNCF)	133.9	192.0	
Coûts de main-d'œuvre par unité de trafic (par v-km et t-km, en liras à parité de pouvoir d'achat)			
Italie (FS)	153.0	153.0	
Royaume-Uni (BR)	110.0	130.0*	
Allemagne (DBAG)	116.0**	111.0	
Espagne (RENFE)	86.0	87.0	
France (SNCF)	77.0	100.0	
Coûts de main-d'œuvre par salarié (en millions de liras à parité de pouvoir d'achat)			
Italie (FS)	49.5	87.4	
Royaume-Uni (BR)	39.9	53.7*	
Allemagne (DBAG)	39.0**	55.0	
Espagne (RENFE)	45.3	59.4	
France (SNCF)	43.5	61.0	

* Données de 1995.

** Les données pour 1990 comprennent les chemins de fer de l'Allemagne de l'Est, qui formaient à l'époque une entité à part.

Source : FS, Direzione Strategica, *Analisi di benchmarking sulle principali ferrovie europee*, diverses éditions, cité dans OCDE, 1999.

Tableau 19. **Emploi dans les principales entreprises ferroviaires de certains pays de l'UE**

(effectif en milliers de personnes)

Année	Italie	Allemagne		France	Espagne	Royaume- Uni
		Ouest	Est			
1970	197.6	392.7	252.6	303.0	85.1	274.3
1980	220.7	329.0	237.9	254.4	71.5	241.9
1990	200.4	236.0	246.3	202.1	49.7	135.3
1995	129.8	294.9		181.1	39.0	90.2
1997	121.8	233.5		175.0	36.4	
1998	111.3	209.6		175.0	35.0	

Source : Commission européenne,
http://europa.eu.int/en/comm/dg07/tif/1_general_data/ch1_employment_railways.htm.

Cependant, pour encore améliorer l'efficacité des FS, il importe de mettre en évidence les causes de son inefficacité, et d'y remédier. L'une des principales est sa structure de gouvernance-réglementation, en vertu de laquelle les FS ne sont pas soumis à une grande rigueur budgétaire et n'ont pas non plus le pouvoir de prendre des décisions de gestion indépendantes. L'autonomie et la responsabilité des FS sont en effet limitées de plusieurs façons :

- Les prix sont réglementés par plafonnement.
- La loi de finance, élaborée par le Trésor, détermine les sommes qui seront affectées à divers postes, notamment les investissements dans les infrastructures et le matériel roulant.
- Le plan d'entreprise, établi d'après la loi de finances, doit être approuvé par les Ministres des Finances et des Transports (OCDE, 1999, p. 89).
- Les régions ont un droit de veto sur les projets de fermeture de lignes ferroviaires peu fréquentées sur leur territoire (OCDE, 1999, p.89).
- Les décisions concernant la portée des activités non stratégiques des FS sont soumises à l'approbation du Ministre.

En outre, les restrictions imposées en matière d'emploi par les syndicats, dont le rôle au sein des FS a été assimilé à celui d'un actionnaire occulte [OCDE, 1999, p. 89] limitent l'autonomie de gestion de l'opérateur.

Une récente table ronde de l'OCDE a conclu que le manque de rigueur budgétaire des chemins de fer constitue dans de nombreux pays le principal obstacle à l'amélioration des performances ferroviaires. En Italie, c'est la loi de finances qui fixe le budget alloué pour moderniser l'infrastructure ferroviaire et pour couvrir les coûts des services non couverts par les recettes. Deux accords entre l'État et les FS, un *Contratto di Programma* (contrat de programme) et un contrat de service public, régissent ensuite leurs relations. Le *Contratto di Programma* répartit les fonds entre les projets d'investissements ferroviaires qui ont été approuvés par les actionnaires et le budget de modernisation et d'entretien des lignes. Le contrat de service public établit la quantité de services non commerciaux payés par l'État et les modalités de compensation de ces services. Le transfert du budget général aux FS couvre également par exemple l'écart entre les prix du transport combiné et du transport classique, dont les marchés sont concurrentiels. On estime que la contrainte budgétaire se durcit. Par ailleurs, une législation ad hoc (lois en faveur de certains districts sous-développés, interventions pour le Jubilé 2000) peut être adoptée pour spécifier le montant et la finalité des crédits additionnels à investir. Par conséquent, la rigueur budgétaire est limitée par l'obligation politique d'adopter des mesures législatives ad hoc visant à accroître le budget.

Les coûts totaux des FS sont limités par le plafonnement des prix et par le durcissement ou le resserrement de la définition des transferts du budget de l'État aux FS. Cependant, l'efficacité économique exige davantage encore. Il faut en effet réduire au minimum le coût de la prestation de chaque service, et la gamme de services offerts ne doit comprendre que ceux pour lesquels les recettes supplémentaires sont supérieures aux coûts supplémentaires. Lorsque des services particuliers sont souhaitables pour répondre à des objectifs de politique générale plus larges, mais ne génèrent pas de recettes suffisantes pour couvrir leurs coûts, les fonds publics peuvent alors être utilisés pour combler l'écart.

L'entrée de nouveaux opérateurs sur des marchés potentiellement concurrentiels actuellement desservis de façon monopolistique par les FS n'inciterait pas nécessairement ceux-ci à devenir plus efficaces. Ils pourraient en effet simplement se contenter de baisser leurs tarifs et de recourir à l'interfinancement provenant d'autres marchés, ou aux subventions résultant des transferts de l'État. La pratique persistante de prix inférieurs au coût marginal d'une entreprise est inefficace du point de vue économique et, qu'elle soit effective ou tenue pour acquise, dissuade des concurrents plus efficaces de faire leur entrée.

Le problème fondamental est l'engagement pris par l'État italien de ne jamais permettre que les FS soient mis en faillite. Les FS manquent donc de motivation pour négocier énergiquement avec les fournisseurs de facteurs de production ou pour chercher à utiliser leurs ressources de façon plus rentable. Ils peuvent aussi pratiquer des tarifs inférieurs au coût marginal sans s'exposer aux conséquences financières que devraient supporter des entreprises privées dans la même situation. En contournant et, progressivement, en restreignant encore la portée de cette garantie, il est possible d'exposer une plus grande partie du secteur ferroviaire aux pressions favorisant l'efficacité¹.

Il y a lieu de croire que le transfert de la propriété des chemins de fer au secteur privé peut avoir une incidence considérable sur l'efficacité et la compétitivité des services ferroviaires, surtout lorsque la privatisation est jumelée à la déréglementation. Cependant, lorsque des intérêts privés sont propriétaires de l'infrastructure et que celle-ci est séparée de l'exploitation, il est essentiel de veiller à ce qu'existent des incitations contractuelles et réglementaires adéquates pour assurer un niveau d'investissements optimum. Or, on sait déjà que cela pose une épineuse question de réglementation en Grande-Bretagne à la suite de la restructuration et de la privatisation des chemins de fer et que ce pourrait bien être la plus difficile à résoudre (CEMT, 2000).

A défaut de mutation structurelle, il est néanmoins possible de faire beaucoup pour améliorer l'efficacité du secteur ferroviaire. Le recours accru à l'adjudication -- comme pour les services locaux de transport -- aurait un effet sensible, à la fois parce qu'une bonne part des activités peuvent être mises en adjudication et parce que les économies de coût attendues sont importantes. Par exemple, une grande partie des coûts d'infrastructure sont imputables à la maintenance, qui peut dans une large mesure être soustraite. Si le processus d'adjudication est vraiment ouvert, l'offre retenue devrait être voisine du coût minimum pour effectuer la maintenance. Dans la mesure où l'entreprise responsable des infrastructures peut vérifier que la maintenance a été effectivement assurée convenablement, cette activité peut être mise en adjudication. La sous-traitance d'une partie des travaux sur certaines lignes à grande vitesse devrait permettre de réaliser des économies considérables par rapport à la procédure de passation des marchés en vigueur auparavant. De fait, l'autorité antitrust a demandé le recours à l'adjudication dans quelques-unes de ses premières décisions (Consortio Capri, 1993 ; Consortio Trevi, 1994, FS/Fercomit, 1996). Après ces décisions, les FS ont en partie modifié leur politique, ce qui s'est traduit par d'importantes baisses de coût pour les clients et les contribuables (Enquête générale sur les trains à grande vitesse, 1996, point 16).

La privatisation pourrait également inciter davantage les FS à moderniser leur infrastructure, surtout afin d'en accroître la capacité. Selon un analyste, l'investissement nécessaire serait limité. Dans la mesure où les FS sont verticalement intégrés, ils n'ont guère intérêt à créer une capacité qui pourrait être

utilisée par un opérateur concurrent. De plus, tant que les FS ne bénéficieront pas d'avantages tangibles les incitant à effectuer des investissements fondés sur une logique véritablement économique, une expansion de la capacité est peu probable, même là où elle serait rentable.

3.7. *Un régulateur indépendant*

Pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination, il convient de confier toutes les responsabilités de la réglementation des chemins de fer à une instance indépendante des intérêts commerciaux du secteur. Actuellement, le gestionnaire d'infrastructure — les FS — applique les normes de sécurité (qui sont définies par le ministère des Transports) et les normes techniques, et veille à ce que les entrants s'y conforment. Il importe que les normes de sécurité soient rigoureusement appliquées. Cependant, lorsque les FS sont en même temps les concurrents des entrants, ces derniers peuvent craindre que ces normes ne soient appliquées de façon discriminatoire. Le régulateur devrait également être chargé de réglementer l'accès à l'infrastructure, notamment d'attribuer les sillons² — comme les créneaux de décollage et d'atterrissage aux aéroports — et de chercher à en créer de nouveaux. (La gestion courante des trains devrait probablement demeurer dans les attributions du gestionnaire d'infrastructure.) De toute évidence, le régulateur doit disposer des ressources techniques, administratives et informationnelles nécessaires pour mener à bien ces tâches.

La décision de savoir où situer le régulateur dépend d'un certain nombre de facteurs. Quelle est l'importance d'une réglementation stable pour le rail et, plus largement, pour le secteur des transports ? Dans quelle mesure les pouvoirs publics prennent-ils en compte l'effet des décisions réglementaires sur la valeur des entreprises d'État ? Est-ce que des instances indépendantes sont plus sujettes à captation, ou moins ? Il existe des régulateurs indépendants dans d'autres secteurs en Italie ainsi que dans le secteur ferroviaire dans quelques autres pays de l'OCDE, comme le Royaume-Uni et les États-Unis. Lorsque les régulateurs sont indépendants, l'élaboration des politiques reste du ressort du gouvernement. L'un des avantages que possèdent les régulateurs indépendants est de pouvoir appliquer une réglementation qui ne répond pas aux pressions politiques courantes. Le régulateur indépendant est plutôt soumis à l'obligation d'assumer un mandat général clair défini par le gouvernement, d'être transparent (par exemple, de rendre ses décisions publiques) et responsable (ses décisions sont susceptibles de recours, et ses dépenses soumises au contrôle public). En outre, l'autonomie structurelle permet au régulateur de développer une compétence et des sources d'informations indépendantes. La réglementation par une instance indépendante est susceptible d'encourager les investissements privés de deux façons, d'abord parce qu'elle confère davantage de prévisibilité à la réglementation et ensuite parce qu'elle atténue les craintes que peuvent éprouver les éventuels entrants de ne pas bénéficier d'un traitement aussi favorable que l'opérateur public en place.

Par conséquent, les préoccupations suscitées par la trop grande importance que seraient susceptibles de prendre les régulateurs indépendants en Italie s'effacent peut-être devant l'intérêt qu'il y a, dans le secteur du rail, à assurer un accès réglementé non discriminatoire à l'infrastructure. L'autorité de la concurrence s'est montrée vigilante et a engagé les actions nécessaires contre les FS lorsqu'ils ont agi de façon discriminatoire en matière d'accès aux services de transports ferroviaires, mais il s'agit là d'un type d'intervention qui vient nécessairement a posteriori, et qui constitue une mesure corrective ponctuelle. S'agissant d'accès discriminatoire, tant que la décision n'est pas rendue et le recours mis à exécution, c'est l'opérateur en place qui est avantagé au détriment de l'entrant. En outre, la multiplication des enquêtes et des recherches de comportement anticoncurrentiel similaire sont coûteuses pour l'État également, à la fois directement et en terme d'activités auxquelles l'autorité de la concurrence est obligée de renoncer. Les décisions a priori des autorités réglementaires peuvent donc être plus indiquées en pareille situation.

3.8. *Conclusions*

Le gouvernement italien a réformé en profondeur le secteur ferroviaire, dépassant en cela la plupart des pays européens. Les principaux objectifs de la réforme engagée concernent l'amélioration de l'efficacité des chemins de fer, la réduction de la contribution de l'État au secteur, la promotion du transfert modal de la route vers le rail, ainsi que le transfert aux régions de la compétence en matière de transport ferroviaire local. Déjà, la structure interne des FS est en train de changer, la relation entre les transferts publics que reçoivent les FS et les services fournis par ces derniers devient plus étroite, et l'opérateur jouit d'une plus grande liberté tarifaire dans un régime de réglementation par plafonnement des prix. Le secteur ferroviaire est maintenant ouvert à de nouveaux concurrents, et six licences avaient été délivrées début 2001. Il existe aussi un code de réseau pour l'attribution non discriminatoire de la capacité. D'ici à 2003 entrera en vigueur l'attribution par adjudication des contrats de licence pour le transport local de voyageurs. La réforme s'est jusqu'à présent traduite par une réduction du sureffectif des FS, et par l'instauration d'une tarification qui correspond davantage à la valeur que revêt le service pour les consommateurs.

Cependant, à de nombreux égards, les FS demeurent inefficaces comparativement à d'autres opérateurs européens. Les transferts publics demeurent élevés, même s'ils diminuent. En outre, le rendement des investissements des FS, comme ceux de nombreuses autres entreprises ferroviaires, est nettement inférieur aux taux du marché. D'autres réformes sont prévues. La concurrence est possible dans certains marchés du transport ferroviaire. Le gouvernement envisage de prendre des mesures pour réduire les obstacles à l'entrée et il réglemente déjà l'accès à l'infrastructure. Toutefois, pour une certaine partie du secteur ferroviaire, seul un monopole ou un service public subventionné sont possibles. Par ailleurs, la concurrence, quelle que soit la forme sous laquelle elle peut s'exercer, ne doit pas empiéter sur la sécurité.

Les recommandations formulées ici visent quelques-unes des principales causes des inefficacités des FS, à savoir leur gouvernance et leur réglementation. Les réformes préconisées ont pour but d'inciter les FS à se montrer plus exigeants dans leurs négociations, à prendre des décisions obéissant à une logique commerciale et à effectuer des investissements plus efficaces dans les infrastructures. Elles visent également à lever le contrôle de l'État pour faire des FS une société indépendante. En devenant véritablement autonomes et en étant soumis à une plus forte pression commerciale, les FS auront la motivation nécessaire pour accroître leur efficacité et, ce faisant, ils seront en mesure de mieux soutenir la concurrence du transport routier, ce qui permettra de réduire les contributions de l'État.

La libéralisation du marché n'est pas en soi suffisante. Une autre réforme s'impose. La privatisation ferait entrer en scène des actionnaires — dont les exigences de profits favoriseront notamment une amélioration de l'efficacité du rail et de sa position concurrentielle par rapport au transport routier — et s'accompagnerait de l'obligation d'appliquer les règles de communication financière liées à l'introduction en bourse. Un régulateur indépendant pourrait assurer d'une part une réglementation économique cohérente, et d'autre part une réglementation de l'accès à l'infrastructure et aux sillons ferroviaires clairement indépendante des intérêts commerciaux. Le premier type de réglementation permettrait aux FS de faire des investissements efficaces, tandis que le second rassurerait les entrants éventuels et stimulerait ainsi la concurrence là où elle serait possible. Un recours accru à l'adjudication permettrait à la fois de favoriser l'efficacité et d'offrir une voie d'entrée aux nouveaux opérateurs. La séparation de l'infrastructure et des services de transport ferroviaire éliminerait les raisons de favoriser sa propre entreprise, ce qui faciliterait d'autant la tâche du régulateur. La séparation des entreprises de transport multimodal et de l'opérateur ferroviaire aurait un effet analogue. Toutefois, l'utilité de cette séparation verticale doit être mise en balance avec celle de l'intégration verticale, en ce qui concerne, par exemple, la coordination et les investissements qui dépendent d'investissements correspondants effectués par d'autres parties des FS, ainsi que, dans le cas de certains services ferroviaires, avec la possibilité que la concurrence ne se développe pas.

Enfin, l'information revêt une importance primordiale pour l'efficacité de l'élaboration des politiques et de la réglementation. L'analyse des incidences de la réglementation, la définition du coût des obligations de service public, le suivi des coûts relatifs pour instaurer une concurrence par comparaison, l'évaluation de la portée des monopoles naturels et la mesure de l'échelle d'efficacité minimum des services de fret nécessitent des données qui devraient être créées au sein des FS. Dans le passé, le ministère des Transports ne recevait pas cette information. Mettre fin à cette asymétrie de l'information devrait devenir un objectif prioritaire à long terme, dont la réalisation devrait commencer dès maintenant. Il faudra vraisemblablement agir sur les motivations pour induire un changement dans les pratiques en matière de collecte et de diffusion de l'information. Les investisseurs et les règles de communication financière des marchés boursiers ont permis ailleurs de favoriser une meilleure diffusion de l'information, peut-être parce que les pénalités prévues en cas de non-divulgence de l'information sont prises au sérieux et sont lourdes. Là encore, une privatisation au moins partielle aurait un effet à long terme favorable.

Il ne manque pas de possibilités d'amélioration dans le secteur ferroviaire en Italie, comme l'indique la comparaison avec d'autres chemins de fer. L'Italie a bien engagé le processus, mais des réformes beaucoup plus poussées sont nécessaires à la fois à court terme et à long terme pour atteindre les objectifs que s'est fixés le gouvernement en ce qui concerne l'efficacité, la réduction des contributions de l'État et le transfert modal de la route vers le rail.

3.9. Mesures envisagées

1. Réduire les obstacles à l'entrée pour favoriser la concurrence

Pour stimuler la concurrence dans le transport multimodal, assurer l'accès à l'infrastructure nécessaire, dans des conditions et à des prix non discriminatoires et efficaces.

2. Stimuler la concurrence dans les marchés du transport local de voyageurs

Prendre des mesures pour veiller à ce que la concurrence, lorsqu'elle est possible dans un marché de transport local de voyageurs, ne soit pas compromise par des contrats attribués par adjudication. Veiller à ce que les autres conditions du contrat, telles que la durée et la portée, ne réduisent pas le degré de concurrence dans les offres.

3. Prendre des mesures pour inciter davantage les FS à améliorer leur efficacité

Recourir davantage et de façon plus judicieuse à la mise en adjudication de services, comme la maintenance et la construction, qui peuvent être sous-traités, ainsi que pour les obligations de service public, celles-ci devant être définies en fonction du service final à fournir plutôt que des moyens techniques utilisés pour la prestation du service.

Opter pour la privatisation partielle des activités de transport des FS, et la réaliser à moyen terme, afin d'y instaurer les méthodes de gestion du secteur privé. Envisager la privatisation totale des activités de transport des FS à long terme.

4. *Améliorer l'information dont disposent les régulateurs et les décideurs*

Créer un organisme de réglementation, qui pourrait être une autorité distincte chargée des transports, indépendante des intérêts commerciaux, pour notamment réglementer le secteur ferroviaire en ce qui concerne l'accès à l'infrastructure et l'attribution à des sillons, la sécurité, appliquer aux FS et aux autres opérateurs ferroviaires une régulation de pleine concurrence, et communiquer aux régions l'information nécessaire pour faciliter la réglementation économique des opérateurs de services de transport local de voyageurs.

A court terme, définir et collecter les données nécessaires au ministère des Transports et au futur régulateur pour effectuer notamment l'analyse des incidences de la réglementation, et évaluer le coût des obligations de service public et l'étendue des monopoles naturels.

5. *Procéder à une étude du secteur en vue de poursuivre la réforme*

D'ici à 2003, examiner les avantages et les inconvénients de modifications structurelles et réglementaires additionnelles. Étudier notamment le développement de la concurrence dans les transports multimodal et ferroviaire, les éventuels obstacles à l'entrée, les mesures — structurelles ou réglementaires — à prendre pour remédier à toute insuffisance, l'efficacité des entreprises ferroviaires italiennes par rapport aux autres entreprises ferroviaires, et l'effet des politiques visant les autres modes de transport sur le secteur des chemins de fer.

NOTES

1. Les données relatives à d'autres secteurs dans d'autres pays indiquent qu'il ne suffit pas que le gouvernement annonce qu'il permettra qu'une entreprise publique puisse être mise en faillite. En effet, les entreprises publiques peuvent emprunter à un taux d'intérêt réduit, ce qui indique que les prêteurs ne prennent pas ce type d'annonce au sérieux.
2. Un train a besoin d'un trajet dans l'espace, un peu comme les avions ont besoin de créneaux de décollage et d'atterrissage aux aéroports congestionnés. Le réseau ferroviaire italien est encombré ; pour entrer dans le secteur, un nouvel opérateur ferroviaire devrait avoir accès à un portefeuille de sillons. La congestion s'explique en partie par le fait que le réseau est utilisé à la fois par les trains de voyageurs et les trains de marchandises ; étant donné que ces deux types de trains roulent à des vitesses différentes, un train d'un type réduit la capacité disponible pour les trains de l'autre type. Au lieu d'être attribuée en fonction de sa valeur économique, la capacité est attribuée aux demandeurs selon des règles administratives définies par les directives 440/91, 18/95, 19/95 de l'UE ainsi que par les DPR 277/98 et 146/99. Ces directives attribuent aux services locaux de voyageurs le degré de priorité le plus élevé, suivi des services de marchandises, puis des services grande vitesse de transport de voyageurs à grande distance. Lorsque se manifeste une demande excédentaire de trains de même priorité, la capacité est attribuée aux trains qui maximisent les recettes pour l'opérateur, c'est-à-dire les trains à grande distance. Actuellement, les nouveaux entrants ne bénéficient ni de droits acquis ni de traitement préférentiel. Selon un analyste, en réduisant quelque peu le degré de priorité accordé aux services locaux de voyageurs, on améliorerait grandement la qualité du service de transport de marchandises. Un marché concurrentiel des sillons ferroviaires assurerait l'utilisation la plus rentable, mais le principe de base du monopole veut que l'entrée soit découragée étant donné que le détenteur du monopole pourrait pratiquer des prix élevés pour les sillons.

BIBLIOGRAPHIE

- Autorità garante della concorrenza e del mercato (Competition Authority) (1996), IC7, provvedimento del 10 gennaio 1996 di chiusura dell'indagine conoscitiva sul settore dell'alta velocità, Bollettino n. 1-2/1996. (Enquête générale sur les trains à grande vitesse, 1996, point 16).
- Autorità per l'energia elettrica e il gas (1999), Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, Rapporto annuel, 3 juin.
- Bernardini, Oliviero (2000), *Country Review : Italy*, communication présentée lors du 10ème Sommet européen du gaz, Rome, 4-5 avril.
- ENI (1999), *Annual Report 1998* accessible à http://www.eni.it/english/notizie/rapporti/ar_98/ra_1998.pdf, 14 mars 2000.
- ENI (1999), *Fact Book 1998*, accessible à http://www.eni.it/english/notizie/rapporti/fact_98/index.html on 14 March 2000.
- ENEL, *Interim report for the half year to 30 June 1999*.
- Conférence européenne des Ministres des transports (CEMT) (2000), *Evolution des transports, 1970-1998*, OCDE, Paris.
- Financial Times (1998), 11 novembre.
- Agence internationale de l'énergie (1999), *Energy Policies of IEA Countries : Italy 1999 Review*.
- OCDE (2000a), *Promoting Competition in the Natural Gas Industry*, Paris.
- OCDE (1999), *Etudes économiques de l'OCDE : Italie*, Paris.
- Office of Electricity Regulation (1998), *Annual Report 1998*, accessible à <http://www.ofgem.gov.uk/elarch/index.htm>, 10 mai 2000.
- Power in Europe (1999), « Over-priced and over-managed? » 22 novembre, p. 310/10.
- Power in Europe (1999), « Step change for Italy, » 20 décembre, p. 315/3.