

EXAMENS DE L'OCDE DE LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION
LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN RÉPUBLIQUE
TCHÈQUE

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS LES
SECTEURS DE L'ÉLECTRICITE, DU GAZ ET DES
TRANSPORTS DE MARCHANDISES PAR LA ROUTE
ET LE RAIL



ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

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, Road and Rail Freight

© 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 devenue 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 œuvre 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 : *La réforme de la réglementation dans les secteurs de l'électricité, du gaz et des transports de marchandises par la route et le rail* analyse le cadre institutionnel et l'utilisation des instruments de politique en République tchèque. 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 République tchèque* publié en novembre 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.

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 tels que les télécommunications et sur le contexte national macro-économique.

Ce rapport a été rédigé par David Parker, administrateur principal dans la Division de la Concurrence de l'OCDE. Il a fait l'objet de 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 République tchèque. Le présent rapport a fait l'objet d'un examen par les pairs en février 2001. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

1. PRESENTATION DU SECTEUR DE L'ENERGIE	8
2. LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE DANS LA REPUBLIQUE TCHEQUE.....	9
2.1. Description du secteur électrique tchèque	9
2.2. Comparaison de prix avec d'autres pays.....	15
2.3. Objectifs des pouvoirs publics de la République tchèque et politique de l'UE dans le secteur de l'électricité	18
2.4. Institutions et mesures réglementaires.....	19
2.5. Autres aspects liés à la concurrence dans le secteur électrique tchèque.....	23
2.6. Un régulateur indépendant, expert et responsable.....	29
2.7. Les conséquences de la privatisation des entreprises verticalement intégrées	31
2.8. Conclusions et lignes d'action envisageables dans le secteur électrique tchèque....	32
3. LE SECTEUR DU GAZ DANS LA REPUBLIQUE TCHEQUE	35
3.1. Description du secteur gazier tchèque	36
3.2. Comparaison des prix avec d'autres pays	38
3.3. Objectifs de la politique tchèque et institutions réglementaires	40
3.4. Autres questions liées à l'instauration de la concurrence dans le secteur gazier tchèque	42
3.5. Conclusions et lignes d'action envisageables dans le secteur gazier tchèque.....	46
4. SECTEUR DES TRANSPORTS	48
5. TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR ROUTE	49
5.1. Description du secteur tchèque du transport de marchandises par route.....	49
5.2. Organes et stratégies réglementaires	52
5.3. Neutralité concurrentielle et "concurrence excessive"	58
5.4. Conclusions et options envisageables pour le secteur tchèque du transport de marchandises par route.....	59
6. TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR CHEMIN DE FER	61
6.1. Présentation du secteur	61
6.2. Structure des chemins de fer	63
6.3. Règles en vigueur et organes responsables de leur application.....	64
6.4. Conclusions et recommandations pour le secteur ferroviaire.....	72
BIBLIOGRAPHIE	76
Gaz et électricité	76
Transport par route et par chemin de fer.....	76

Tableaux

Tableau 1. Parc électrique et régime de propriété	13
Tableau 2. Prix moyens annuels de l'électricité (1998).....	17
Tableau 3. Evolution des prix	17
Tableau 4. Prix moyens annuels du gaz naturel (1998)	38
Tableau 5. Nombre d'entreprises tchèques de transport de marchandises par route	51
Tableau 6. Nombre de travailleurs et productivité (1996)	51
Tableau 7. Evolution du transport de marchandises dans la République tchèque.....	51
Tableau 8. Volumes de trafic et temps d'attente enregistrés aux frontières (2000).....	58
Tableau 9. Lois et règlements tchèques régissant les CD et l'accès aux infrastructures et dispositions communautaires relatives à l'accès et à l'application des règles de concurrence.	65

Graphiques

Graphique 1. Concentration d'une et de deux entreprises, dans certains pays ou régions....	11
Graphique 2. Production d'électricité par source, 1973-2020	13
Graphique 3. Prix de l'électricité dans les pays de l'AIE, 1999	16
Graphique 4. Prix de l'électricité dans les pays de l'AIE, 1999	16
Graphique 5. Consommation de gaz naturel, 1973-2020.....	36
Graphique 6. Prix du gaz dans les pays de l'AIE, 1999.....	39
Graphique 7. Prix du gaz dans les pays de l'AIE, 1999.....	40

Encadrés

Encadré 1. Regards sur le secteur électrique tchèque en 1999	10
Encadré 2. Concurrence dans la production d'électricité au Royaume-Uni et en Espagne.....	12
Encadré 3. Cadre pour l'analyse de la concurrence dans le secteur électrique tchèque	23
Encadré 4. Effets de la concurrence dans le secteur de l'électricité.....	27
Encadré 5. L'organisation du secteur du gaz naturel.....	35
Encadré 6. Règles communautaires relatives aux prix des transport de marchandises par route et à l'accès à la profession.....	53
Encadré 7. Accords CEMT relatifs au transport de marchandises par route	56

La République tchèque a traversé une période de profonde transformation économique depuis l'effondrement du bloc soviétique. Les changements radicaux, aux vastes ramifications, qui ont été apportés à la structure juridique et aux cadres institutionnels et qu'imposait la transition vers une économie de marché sont décrits aux chapitres 1, 2 et 3. Le présent chapitre est axé sur les évolutions et les perspectives d'avenir dans quatre secteurs, dans les domaines de l'énergie et des transports, qui représentent une part importante des dépenses liées à la consommation finale et qui, étant des moyens de production pour d'autres branches d'activité, ont des répercussions sur la compétitivité économique en général.

Les réformes appliquées dans les secteurs de l'électricité et du gaz, ainsi que dans les transports routier et ferroviaire de marchandises, ont été considérables. Lorsque la République tchèque a été créée en 1993, l'État intervenait directement dans la production, les entreprises de service public étant organisées de façon monopolistique. La réglementation des prix n'était pas fondée sur une politique qui aurait pu se perpétuer dans une économie de marché -- elle empêchait l'augmentation des prix pour satisfaire à des objectifs de caractère social. Les déficits des entreprises de service public et des organismes d'État qui ne dégagent pas assez de recettes de leurs ventes pour recouvrer leurs coûts étaient résorbés par le budget de l'État. Cette souplesse budgétaire et l'existence des monopoles faisaient disparaître toute incitation à améliorer l'efficacité qui, par conséquent, était faible.

Des progrès notables ont été réalisés au cours de la décennie écoulée. De nombreux organismes d'État dans ces secteurs ont été transformés en sociétés par actions pour lesquelles des objectifs commerciaux ont été définis. Celles-ci ne sont plus strictement publiques dans la mesure où leur direction et leurs objectifs sont indépendants ; en outre, plusieurs de ces sociétés ont été partiellement ou totalement privatisées. On a assisté à une libéralisation partielle de l'environnement réglementaire, à la création de nouvelles institutions et à l'apparition d'un certain degré de concurrence.

Désormais, le secteur du transport routier est effectivement un marché concurrentiel dominé par des acteurs du secteur privé, et les prix sont libéralisés. La politique des transports visant à libéraliser le secteur du fret routier peut être considérée comme un franc succès. Pour l'heure, cependant, la profession est en crise à cause de la récession macroéconomique amorcée en 1997 qui a fait baisser la demande, des hausses des coûts dues au renchérissement du pétrole et des conditions très restrictives d'accès aux marchés de l'UE. Les autorités ont été bien avisées de se garder d'intervenir dans le secteur pour limiter l'offre. En effet, les solutions aux problèmes des entreprises de transport routier de marchandises passent par la reprise économique générale et par l'amélioration des conditions d'accès aux marchés de l'UE. Certes, l'adhésion de la République tchèque à l'UE facilitera cet accès mais, en attendant, les autorités devraient poursuivre systématiquement leurs efforts de libéralisation en la matière.

Par ailleurs, les réformes dans les secteurs de l'électricité, du gaz et du transport ferroviaire sont incomplètes. L'intervention de l'État y est encore importante, le rééquilibrage des tarifs de l'électricité et du gaz n'a pas encore été mené à son terme (les tarifs du fret ferroviaire ont été déréglementés après 1993) et il est nécessaire d'apporter des améliorations au cadre réglementaire pour instaurer la confiance sur le marché à la faveur d'une clarté et d'une transparence plus grandes des procédures liées à la réglementation.

Ces derniers mois, les réformes du secteur de l'énergie ont beaucoup progressé. En particulier, l'entrée en vigueur de la loi sur l'énergie en janvier 2001 crée un cadre propice à la concurrence et à la libéralisation du marché qui est en harmonie avec les directives applicables de l'UE. Une autre avancée importante découlant de cette loi est la création d'un régulateur indépendant. De même, après quelques retards, le processus de privatisation a été relancé. La méthode retenue par les pouvoirs publics pour la privatisation du secteur de l'électricité comporte des éléments positifs et négatifs du

point de vue de l'ouverture à la concurrence. Parmi les éléments positifs, à terme, le producteur qui occupe une position dominante ne possédera plus le réseau de transport – ce qui permettra d'éviter des distorsions affectant l'accès au réseau de transport au fur et à mesure que progressera la libéralisation du marché, ce dont on ne peut que se féliciter. En revanche, une mesure qui ne va pas dans le bon sens dans la démarche de privatisation annoncée par le gouvernement à la fin 2000 est la vente groupée du producteur d'électricité dominant et des participations de l'État dans les entreprises de distribution régionales à un seul acheteur (ou consortium). Il en résulterait un groupe d'entreprises ayant un même propriétaire qui se trouverait en position dominante dans les secteurs de la production et de la distribution verticalement intégrés. C'est un recul par rapport à la situation actuelle car, selon toute vraisemblance, le comportement des entreprises de distribution à l'égard du producteur dominant ne sera plus indépendant. Cette manière de procéder laisserait passer une occasion évidente de structurer le secteur en suivant les « meilleures pratiques » et en favorisant le jeu de la concurrence pour améliorer ses performances, comme cela s'est produit dans d'autres pays en voie de libéralisation. Une organisation calquée sur les « meilleures pratiques » aurait pu se mettre en place simplement et dans des délais relativement brefs en privatisant séparément les entreprises du secteur de la distribution qui étaient déjà juridiquement distinctes. La stratégie de privatisation annoncée réduira les avantages de la réforme au plan de l'efficacité du secteur de l'énergie et se soldera par une perte de bien-être économique pour les Tchèques, par rapport à celui qu'ils auraient pu tirer d'une autre démarche. Dans le secteur du gaz, les modalités de la privatisation restent à décider, mais les débats sont actuellement axés sur une privatisation groupée des participations de l'État dans les entreprises de transport et de distribution.

Les autorités ont décidé la privatisation des secteurs de l'électricité et de gaz sur la base de quatre critères : la compétitivité et la stabilité du secteur ; la libéralisation du marché conformément aux règles de l'UE ; une tarification optimale pour les consommateurs finals ; la maximisation des recettes des ventes et la réduction au minimum de l'impact social. Divers arbitrages des pouvoirs publics sont implicites dans le choix de ces critères. Par exemple, la maximisation des recettes des ventes dans le cadre de la privatisation est un objectif valable, mais ses coûts dynamiques à moyen et à long terme, y compris la hausse des prix de l'énergie, pourraient facilement l'emporter sur les avantages que procureraient à l'État des recettes plus élevées. Qui plus est, l'atténuation au minimum de l'impact social et la stabilité du secteur risquent de freiner la croissance économique et d'aller à l'encontre du bien-être des consommateurs. Il appartient aux pouvoirs publics de trouver le juste équilibre entre ces critères. Cependant, de la plupart des points de vue, la privatisation d'entreprises dominantes verticalement intégrées dans les secteurs du gaz et de l'électricité n'est pas indispensable pour atteindre les objectifs précités, étant donné que des marchés stables dans d'autres pays opèrent efficacement avec une séparation verticale plus poussée que celle qui découlera de la privatisation tchèque. La solution optimale serait d'adopter rapidement un modèle de privatisation plus favorable à la concurrence.

Si la privatisation se déroule comme il a été annoncé, un régime réglementaire très efficace et sévère sera nécessaire pour empêcher des pratiques commerciales abusives. Les autorités devront s'assurer de l'efficacité des dispositions réglementaires qu'elles auront prises car les conséquences négatives pour la concurrence de la privatisation d'entreprises verticalement intégrées détenant un grand pouvoir de marché sont difficiles à corriger. Les solutions de type réglementaire pour remédier aux effets de la position dominante sur le marché d'entreprises verticalement intégrées sont presque toujours moins efficaces et plus coûteuses que prévu. Il est encore trop tôt pour chercher à savoir si le nouvel Office de régulation de l'énergie mis en place aux termes de la nouvelle loi sur l'énergie disposera de ressources et de pouvoirs suffisants pour accomplir sa mission de protection des intérêts des consommateurs. Le rôle de l'Office pour la protection de la concurrence économique sera important également pour limiter les abus de pouvoir de marché de la part des entreprises dominantes.

Dans la réforme du secteur national des chemins de fer, la République tchèque est à la traîne par rapport aux autres PECO, même si l'accès aux voies est autorisé pour les opérateurs ferroviaires privés depuis 1994. Une loi dont est saisi le Parlement vise à s'attaquer aux problèmes non encore résolus qu'il faudra surmonter pour mettre la législation tchèque en conformité avec le cadre de l'UE. Indépendamment de cette réforme nécessaire, le secteur ferroviaire continuera probablement à ponctionner le budget de l'État, à l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays européens. La concurrence peut contribuer à la solution des problèmes que connaît ce secteur, mais elle ne sera pas suffisante : pour améliorer les performances des Chemins de fer tchèques, il faudra améliorer la gouvernance, donner à l'entreprise une orientation plus commerciale et perfectionner encore le cadre réglementaire.

1. PRESENTATION DU SECTEUR DE L'ENERGIE

L'économie tchèque affiche une intensité énergétique relativement forte, puisqu'elle consomme 2.3 fois plus d'énergie par unité de PIB que la moyenne des pays de l'UE. C'est là le résultat d'une longue période de planification centralisée de l'économie, faisant une place privilégiée à l'industrie lourde. Par conséquent, l'efficacité du secteur de l'énergie revêt plus d'importance que d'ordinaire pour la compétitivité économique générale de l'économie tchèque face aux autres pays. L'intensité énergétique est en baisse, par suite des efforts d'économies d'énergie et de la restructuration économique, ce dont témoigne l'importance grandissante du secteur des services (voir chapitre 1).

Une description du secteur énergétique dans son ensemble et des questions de fond qui se posent à son égard est présentée dans l'ouvrage de l'AIE intitulé « Review of the Energy Policies of the Czech Republic » (voir AIE 2001), lequel brosse un panorama intéressant servant de contexte pour l'analyse de ce chapitre, axé sur les questions liées à la réglementation dans les secteurs du gaz et de l'électricité.

Le secteur électrique tchèque s'est très nettement orienté vers un fonctionnement obéissant aux lois du marché. En particulier, il a fait l'objet d'une profonde réorganisation structurelle et d'une privatisation partielle, et il existe une certaine concurrence au niveau de la production d'électricité. Néanmoins, les entreprises dominantes dans le secteur de l'électricité sont en majeure partie détenues par l'État, dont les représentants jouent un rôle prépondérant au sein des conseils de surveillance qui les dirigent. Les municipalités possèdent des participations importantes, mais minoritaires, dans les entreprises régionales de distribution de l'électricité qui les desservent ; ces entreprises comptent généralement parmi leurs actionnaires un « investisseur stratégique » minoritaire qui est une entreprise énergétique étrangère. Dans certains cas, les municipalités ont vendu leurs droits de vote à l'investisseur stratégique depuis que le gouvernement central a interdit la cession pure et simple de leurs portefeuilles d'actions. Dans son organisation, le secteur gazier présente des similitudes avec celui de l'électricité, bien que la privatisation y soit moins avancée, notamment en ce qui concerne le réseau de transport de gaz, encore entièrement contrôlé par l'État.

La réglementation a aussi imposé des restrictions à la concurrence qui ont donné lieu à des distorsions et à des problèmes structurels. Des progrès importants ont été accomplis pour supprimer ou réduire ces obstacles. En date du 1er janvier 2001, la nouvelle loi sur l'énergie est entrée en vigueur : elle transpose la directive de l'UE dans ce domaine et ouvre progressivement le marché à la concurrence. L'ouverture du marché commencera en janvier 2002 (selon les estimations, ouverture de 30 %) et, à partir de janvier 2003, elle se poursuivra conformément au calendrier prévu par la directive de l'UE, pour atteindre un taux d'ouverture estimé à 50 % en 2005. A partir de 2006, le marché sera complètement libéralisé. Cette évolution offre des chances de mettre en avant des solutions propices à la concurrence pour surmonter les problèmes non encore résolus. Il est encourageant de voir que la République tchèque a commencé à se préparer pour l'adhésion à l'UE sur le marché de l'électricité. La

nouvelle loi sur l'énergie crée aussi, parallèlement, un cadre pour la réforme du secteur gazier, dans lequel l'ouverture du marché sera moins rapide et moins prononcée, en conformité avec la directive de l'UE en la matière.

Les principales questions abordées dans ce chapitre portant sur la concurrence sont les suivantes :

- Si l'ouverture du marché est celle que prévoit la directive de l'UE en ce qui concerne le gaz et plus poussée que la directive de l'UE pour l'électricité, elle est toutefois lente en regard des bonnes pratiques de règle dans la zone de l'OCDE, puisque les marchés s'ouvrent plus rapidement dans beaucoup d'autres pays.
- D'après les décisions de privatisation des entreprises dominantes d'électricité (CEZ a.s.) et de gaz (Transgas) prises par les autorités et annoncées en octobre et novembre 2000, les participations majoritaires de l'État dans six des entreprises régionales d'électricité et de gaz devraient être vendues simultanément à un investisseur étranger unique dans chacun de ces deux secteurs¹. Faisant exception à cette intégration verticale, le gestionnaire du réseau de transport de l'électricité (CEPS a. s.) sera strictement séparé du nouveau propriétaire de CEZ a.s. dans un délai d'un an après la privatisation de cette entreprise.
- Il s'impose d'analyser avec soin l'appareil réglementaire en évolution (et, en particulier, le cadre juridique ainsi que les ressources et les pouvoirs du régulateur) afin de vérifier s'il est approprié pour faire face aux questions difficiles à régler que posera l'ouverture à la concurrence compte tenu de l'organisation à forte intégration verticale des secteurs de l'électricité et du gaz.

2. LE SECTEUR DE L'ELECTRICITE DANS LA REPUBLIQUE TCHEQUE

2.1. Description du secteur électrique tchèque

Le secteur de l'électricité qui, au départ, se composait d'une entité unique verticalement intégrée, a fait l'objet d'une vaste restructuration en République tchèque. Le processus a commencé en 1990, lorsque les huit entreprises de distribution régionales ont été séparées de l'entreprise d'État intégrée CEZ a.s. (Ceske Energeticke Zavody a.s.) et sont devenues des « entreprises d'État » distinctes. Il existe désormais des entités juridiquement dissociées dans les secteurs de la production, du transport et de la distribution/commercialisation. Malgré une privatisation partielle, l'État possède encore une proportion prédominante du capital dans tous les secteurs. Les prix sont réglementés, aussi bien au niveau de la vente par les producteurs aux entreprises d'électricité régionales qu'à celui de la vente d'électricité par ces dernières aux consommateurs finals. Les importations sont relativement faibles et principalement effectuées par le producteur dominant, par l'entremise de l'entreprise de transport (CEPS a.s.). Il existe une certaine concurrence au niveau de la production, faite par un petit secteur de producteurs d'électricité indépendants et quelques centrales de production combinée de chaleur et d'électricité (36 % de la demande en 2000).

Encadré 1. Regards sur le secteur électrique tchèque en 1999

Puissance installée : Total 15 216 MW : dont thermique classique 10 642 MW, hydraulique 2 153 MW, nucléaire 1 760 MW, CCG 573 MW, TGCS 87 MW, autres, 1 MW.

Production nette : Total 59.5 TWh : dont thermique 42.6 TWh (72 %), nucléaire 12.5 TWh (21 %), hydraulique 2.3 TWh (3.8 %) et CCG+TGCS 2.1 TWh (3.5 %).

Importations-exportations : Importations 2.4 TWh, exportations 5.7 TWh, exportations nettes 3.3 TWh

Note : CCG = cycle combiné au gaz, TGCS = turbine à gaz en cycle simple.

Production

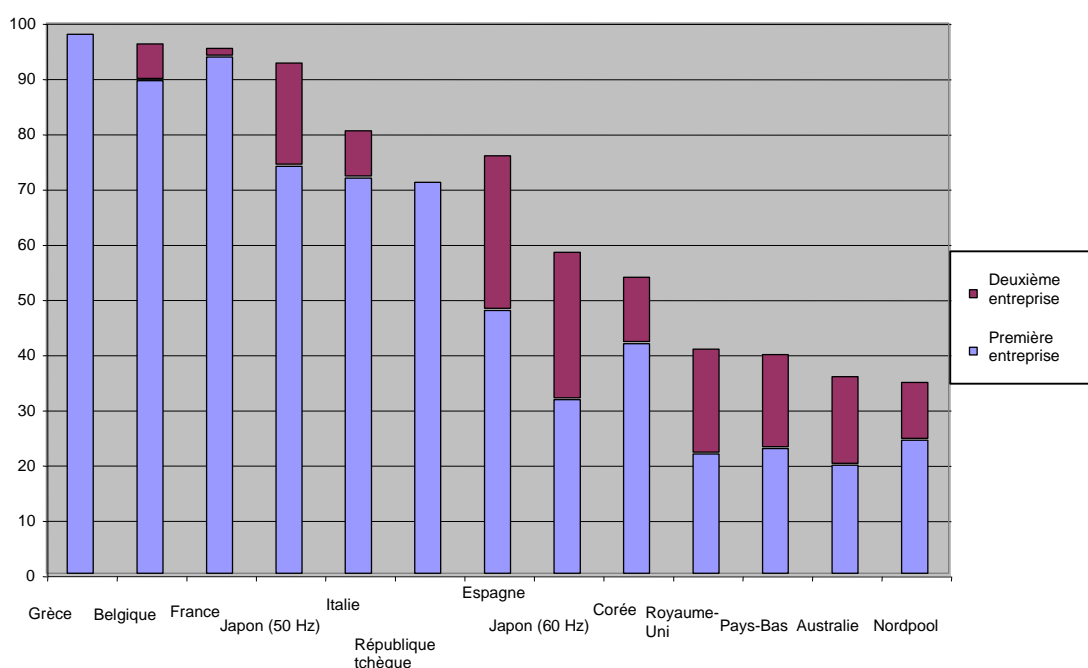
De nos jours, la plus grande entreprise du secteur tchèque de l'électricité est CEZ a.s., qui possède la majeure partie du parc électrique national et le réseau de transport à haute tension, par le biais de sa filiale qu'elle contrôle à 100 % (CEPS a.s.). CEZ a.s. comptait 266 salariés et enregistrait des ventes annuelles de 53.54 milliards de CZK (1.3 milliard d'USD) en 1999. Elle appartient à hauteur de 67 % du capital au Fonds national de la propriété. Le reste des actions a été cédé pendant la première et la deuxième vague de privatisation par distribution de coupons en 1992 et 1994. Ces actions sont maintenant détenues par des investisseurs privés. Un conseil de surveillance est à la tête de CEZ a.s. Ses douze membres sont des représentants du ministère des Finances (1), du ministère de l'Industrie et du Commerce (2), du Fonds national de la propriété (3), du Parlement (3) et des syndicats (3). Le conseil de surveillance désigne le conseil d'administration et peut opposer son veto à certaines de ses décisions, notamment en ce qui concerne des changements organisationnels ou financiers et la cession d'actifs. Les actionnaires minoritaires -- dont le plus important possède une participation de 6.3 % -- ne sont pas représentés au sein du conseil de surveillance, le gouvernement n'ayant pas tenu compte des demandes qu'ils avaient formulées dans ce sens.

Le secteur de la production est très concentré et le réseau de transport, indispensable pour acheminer les importations considérables d'électricité, est sous un régime de propriété commune avec le producteur dominant, CEZ a.s.. Néanmoins, la part revenant à CEZ dans la production intérieure d'électricité a diminué ces dernières années : en 2000, elle s'est établie à 64 %, contre 71.2 % en 1999 et 75 % en 1996. Cette baisse s'explique surtout parce que des entreprises industrielles produisent davantage d'électricité pour leur autoconsommation, et que les entreprises d'électricité régionales s'efforcent de trouver d'autres sources d'approvisionnement, notamment en s'adressant aux producteurs indépendants, en investissant dans la cogénération et en effectuant des importations. L'électricité produite par cogénération représente plus de 18 % du total. En dépit de la croissance de la part de marché des autres fournisseurs, le marché tchèque de la production d'électricité est encore de ceux qui affichent la plus forte concentration, comme le montre le graphique 1. L'encadré 2 met en lumière certains des problèmes liés à l'instauration de la concurrence en raison de cette grande concentration du marché.

Les producteurs indépendants vendent généralement l'électricité aux entreprises de distribution régionales avec une marge bénéficiaire inférieure à celle qu'autorise à CEZ a.s. son prix réglementé. Les producteurs indépendants se sont plaints également du fait que, à la suite de la séparation de 1999 entre CEZ a.s. et CEPS a.s., les affectations des coûts ont été progressivement reportées de la production au transport, d'où la baisse artificielle du tarif de CEZ a.s. correspondant à l'énergie -- que les producteurs indépendants doivent concurrencer -- et la hausse, artificielle également, des coûts du transport et des services de réseau.

Certaines entreprises industrielles produisent de l'électricité et de la chaleur pour leur autoconsommation et en vendent les excédents. Les importations sont relativement faibles et essentiellement assurées par l'entreprise dominante de production-transport. A quelques très rares exceptions près, les consommateurs achètent l'électricité aux entreprises d'électricité régionales. Celles-ci fournissent surtout de l'électricité qu'elles achètent à CEZ a.s. (environ 90 % des besoins), mais elles en achètent aussi de faibles quantités à des centrales de cogénération et à des producteurs indépendants implantés dans leurs zones de desserte, ainsi qu'à des producteurs étrangers, ou bien elles en produisent un peu elles-mêmes. Les producteurs indépendants ont peu de chances de vendre leur production en dehors de la région où ils sont implantés parce qu'ils n'ont pas accès au réseau de transport.

Graphique 1. Concentration d'une et de deux entreprises, dans certains pays ou régions



CEZ a.s. possède également deux centrales nucléaires, celle de Dukovany, en service depuis 1985, et celle de Temelin, comportant une première tranche (1000 MW) actuellement soumise à des essais de fonctionnement, qui devrait produire de l'électricité au milieu de 2001 et une deuxième tranche (1000MW) où la production devrait démarrer à l'automne 2002. La surcapacité de production d'électricité est importante en République tchèque, notamment en raison de la forte baisse de la demande pendant la phase d'ajustement qui a suivi la restructuration de son économie. Avec la production supplémentaire de la centrale de Temelin, CEZ a.s. devrait, selon les prévisions, devenir un grand exportateur d'électricité. Néanmoins, une proportion importante de la puissance installée de Temelin sera absorbée pour compenser la fermeture d'une ancienne centrale au charbon, comme le montre le graphique 2. Une fois que les deux tranches nucléaires de Temelin seront en service, une bonne part de la capacité de production de CEZ sera nucléaire. Le mode d'exploitation le plus rentable des centrales nucléaires est en base, c'est-à-dire en permanence. En conséquence, les autres centrales de CEZ et les importations devraient servir à lisser la demande d'électricité.

Encadré 2. Concurrence dans la production d'électricité au Royaume-Uni et en Espagne

Au Royaume-Uni comme en Espagne, le secteur de l'électricité a une structure plus propice à la concurrence que dans la République tchèque après les cessions d'actifs, et dans les deux pays il est apparu que les prix du marché dépassaient largement les niveaux concurrentiels. Au Royaume-Uni, il y avait trois gros producteurs d'électricité et, en Espagne, ils étaient deux. Pendant un certain temps, les principaux producteurs du Royaume-Uni n'étaient pas verticalement intégrés, mais en Espagne ils étaient intégrés avec les entreprises de distribution et de vente aux consommateurs finals et possédaient une partie du réseau de transport.

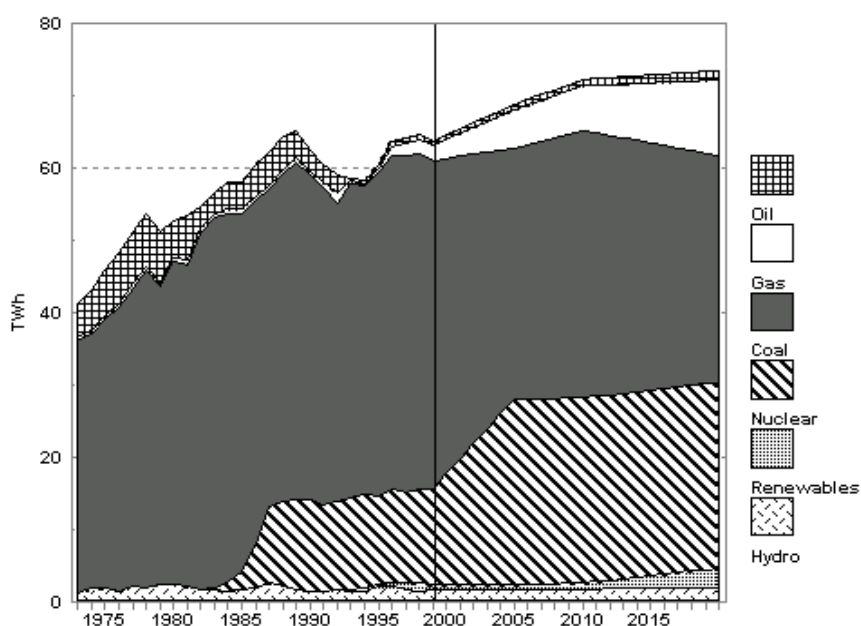
Au Royaume-Uni, l'Office of Electricity Regulation a constaté que les deux entreprises dominantes non nucléaires avaient sensiblement relevé les prix et réduit la production pendant l'hiver 1997/98. Les producteurs concurrents ont accru leur production dans les limites de leurs capacités. Pendant cette période, les deux entreprises ont fixé le prix marginal du système pendant 70 % du temps. Le Directeur général en a conclu que le moyen le plus efficace d'intensifier la concurrence à court terme passait par le transfert aux concurrents d'une plus grande capacité appartenant aux deux entreprises dominantes (Office of Electricity Regulation 1998, pp. 8-9).

Sur le marché espagnol, les deux plus grosses entreprises possédaient 76 % des actifs de production et, en 1998, elles ont fourni la puissance marginale pendant 59 % et 24 % du temps, respectivement. Plusieurs analyses ont été réalisées pour le compte de la CNSE ou par elle-même, la CNSE étant l'ancien organe consultatif indépendant dans le domaine de l'énergie en Espagne. L'une de ses analyses, qui tenait compte de la concurrence faite par les importations, proposait que l'une ou l'autre entreprise puisse prendre l'initiative d'augmenter les prix. Une autre analyse suggérait qu'un tel comportement risquait de donner lieu à un prix moyen dépassant de 39 % les coûts marginaux. Une étude plus récente du fonctionnement effectif du marché espagnol a recensé les problèmes liés au pouvoir de marché. Une étude du marché espagnol, effectuée en 1998, est parvenue à des conclusions semblables. Deux rapports publiés par la CNSE en juillet 1999 ont décelé des cas précis, en 1998, où les deux entreprises proposaient des prix très élevés sur le marché spot aux producteurs situés dans des zones à forte consommation et à faible production.

Les centrales au charbon qui resteront en service à long terme ont été équipées de dispositifs de désulfuration et de dénitrification à la fin de 1998 et elles fonctionnent actuellement en respectant les limites d'émissions de la loi sur la pureté de l'air. Compte tenu de la réduction prononcée des émissions, les incidences négatives sur l'environnement de la production d'électricité ont été sensiblement atténuées. Selon les prévisions des autorités, la production d'électricité sera essentiellement d'origine nucléaire, les réserves restantes de charbon s'épuiseront, le gaz sera utilisé dans les unités de cogénération, la production hydroélectrique se maintiendra au niveau actuel et l'utilisation des ressources en énergies renouvelables se développera (graphique 2). Aucune nouvelle centrale électrique de grande taille utilisant du charbon d'origine nationale n'est prévue.

Pour l'heure, il n'existe aucune grande centrale thermique alimentée au gaz, mais certaines installations de cogénération le sont ; dans l'ensemble, le gaz représente une proportion faible, mais grandissante, de l'énergie primaire utilisée dans le secteur de l'électricité, et cette tendance à la hausse devrait se poursuivre – voir graphique 2. Cette tendance s'explique, en partie, par la composition du parc électrique actuel de la République tchèque : même s'il affiche une surcapacité globale, celle-ci concerne surtout les centrales – nucléaires et au charbon – qui conviennent le mieux pour la production en base. Les centrales au gaz, notamment les centrales à cycle combiné au gaz naturel (CCGN), sont plus indiquées pour la production en pointe nécessitant des démarrages et des arrêts rapides, c'est pourquoi une puissance installée supplémentaire de ce type aiderait à équilibrer le réseau, en plus de l'utilisation qui en est faite actuellement pour amortir les décalages dans le temps des transits des importations et des exportations. Sur un marché libéralisé, on pourrait s'attendre que les signaux des prix tendent à favoriser les flux d'investissement allant à ces centrales de pointe. Il importe donc, pour optimiser encore plus le parc électrique au fil du temps, que les réformes dans le secteur gazier progressent afin d'éviter que les choix énergétiques ne soient faussés par des distorsions. Sur un plan plus général, on peut faire la même observation en ce qui concerne l'utilisation du gaz et de l'électricité au stade de la consommation finale ainsi que l'utilisation du gaz dans le secteur de la cogénération. Par conséquent, il est important, et l'on peut s'en féliciter, qu'une partie de la première étape de la libéralisation prévue du marché gazier en 2005 ménage aux producteurs d'électricité à partir de gaz la possibilité d'accéder à des approvisionnements gaziers concurrentiels.

Graphique 2. Production d'électricité par source, 1973-2020



Source : Bilans énergétiques des pays de l'OCDE, AIE/OCDE Paris, 2000 et communication du pays Membre.

Tableau 1. Parc électrique et régime de propriété

Centrales	Tranches (MW)	Nombre de tranches	CEZ (MW)	Producteurs indépendants (MW)	Total (MW)
Nucléaires	440	4	1 760	0	1 760
Thermiques classiques			6 517	4 124	10 642
CCG				573	573
TGCS	-	-	0	87	87
Hydroélectriques		-	1 872	281	2 153
Autres		-	1	0	1
Total			10 151	5 065	15 216

Note : CCG = cycle combiné au gaz, TGCS = turbine à gaz en cycle simple.

Transport

En 1999, le réseau tchèque de transport de l'électricité (CEPS a.s.) a été séparé de CEZ a.s. et constitué comme filiale à 100 % de CEZ a.s.. Le réseau de transport est composé de lignes de 400 kV, de 220 kV et, dans la région où les centrales électriques sont implantées à proximité, de 110 kV, ainsi que des postes de transformation nécessaires et d'un centre de dispatching. CEPS a.s. prend les décisions concernant l'accès au réseau de transport et seul un petit nombre d'installations de production d'électricité appartenant à des entreprises autres que CEZ a.s. sont reliées directement au réseau de transport à haute tension. (Sokolovská Uhelná a.s. et certains gros producteurs indépendants sont les seuls producteurs raccordés à ce réseau). En conséquence, les producteurs indépendants ont encore relativement peu d'autres choix que celui de vendre l'électricité à l'entreprise de distribution

locale dans la zone de desserte où ils sont implantés. A partir de janvier 2002, la nouvelle loi sur l'énergie prévoit d'accorder un droit d'interconnexion non discriminatoire au réseau de transport à des tarifs d'accès réglementés aux producteurs disposant d'une puissance installée supérieure à 10 MW. A partir de janvier 2003, tous les producteurs bénéficieront également de ce droit. Il reste à voir comment ces nouveaux droits seront appliqués dans la pratique et si le nouveau régime de réglementation sera en mesure de mettre un terme à toutes les formes de discrimination exercées à l'encontre des producteurs indépendants.

La capacité totale de transport dans la République tchèque est grande, le réseau étant surdimensionné de 40 %. En outre, la capacité d'importation/exportation est relativement élevée, puisqu'elle représente environ un tiers de la capacité de production nationale. A l'intérieur du système CENTREL (République tchèque, Slovaquie, Pologne, Hongrie), le réseau électrique de la République tchèque est interconnecté de façon synchrone avec le réseau UCTE d'Europe occidentale. La République tchèque est défavorisée par des flux en boucle (externalités causées par d'autres usagers du réseau électrique), imputables surtout à des producteurs polonais et à des consommateurs allemands. Cela a notamment pour effet de créer des contraintes sur une ligne par laquelle la République tchèque pourrait exporter de l'électricité à destination de l'Allemagne, de sorte que ses exportations ne peuvent pas dépasser le niveau de l'an 2000. Bien qu'il existe, en principe, 2 100 MW de puissance installée disponible pour fournir l'Allemagne, 600 MW seulement sont utilisables pour les échanges.

Pour accompagner la croissance des exportations d'électricité, la capacité de transport vers les pays voisins devra être accrue. La compatibilité entre le mécanisme d'affectation de la capacité d'interconnexion et les contrats d'électricité favoriserait la concurrence. Si les contrats à long terme permettent d'acheter de l'électricité à plus bas prix que sur le marché spot, il est logique d'envisager des transactions sur un marché secondaire de la capacité d'interconnexion et des contrats à long terme, car cela intègre les deux éléments nécessaires à la livraison d'électricité produite à l'étranger. De façon analogue, les échanges internationaux sont facilités en cas de compatibilité des mécanismes d'affectation de ce qui est, pour l'essentiel, la même capacité d'interconnexion des deux côtés des frontières. Un protocole européen de transport international pourrait donner lieu à une utilisation économiquement plus rationnelle de la capacité existante, et stimuler des investissements qui réduisent les coûts du système européen.

Distribution

Il existe huit entreprises régionales de distribution et de vente aux consommateurs finals. Elles possèdent les réseaux de 110 kV, 35 kV, 22 kV et 0.4 kV dans leurs zones de desserte, les centres de conduite correspondants et certaines installations de cogénération reliées au réseau de 110 kV dans les régions desservies. Les entreprises d'électricité régionales fournissent tous les consommateurs, à de très rares exceptions près. Les huit entreprises de distribution et de vente aux consommateurs finals ont des monopoles dans les régions suivantes : Nord, Ouest, Est, Bohême du Sud et Bohême centrale, Prague ainsi que Moravie du Nord et du Sud. Ces régions coïncident avec les zones de desserte des entreprises régionales d'approvisionnement gazier. Cependant, les entreprises de distribution d'électricité n'interviennent guère dans les activités de fourniture de gaz (ou vice versa), bien que la propriété des entreprises soit en partie commune, par le biais des participations des investisseurs étrangers. Les entreprises d'électricité régionales sont détenues par le Fonds national de la propriété (46-58 % selon l'entreprise), les municipalités de la région et, en général, un investisseur stratégique, qui est un électricien étranger.

Les entreprises de distribution régionales sont très tributaires de CEZ a.s. pour leur approvisionnement en électricité – leur taux de dépendance est compris entre 72 et 96 %. Les prix de

l'électricité vendue par CEZ a.s. sont réglementés. Cependant, on a constaté que CEZ a.s. exerce ou a la possibilité d'exercer un pouvoir de marché, dans le cadre du régime de prix plafonds réglementés, en facturant des prix plus élevés aux entreprises de distribution qui ont moins de choix d'approvisionnement. Par exemple, STE (entreprise de distribution régionale de Bohême centrale) et CEZ a.s. ont signé en 1996 un contrat de dix ans : STE estime qu'elle a pu négocier des approvisionnements électriques supplémentaires dans de meilleures conditions parce que sa propre centrale ECKG était en concurrence avec CEZ a.s. (voir Rapport annuel de STE, 1999).

Face au pouvoir de marché de CEZ a.s., les entreprises de distribution régionales cherchent activement d'autres sources d'approvisionnement, y compris en recourant à des importations et en investissant dans des installations d'autoproduction ou dans des centrales de cogénération construites sous couvert d'entreprises conjointes. Cette réaction est révélatrice, en particulier compte tenu de la surcapacité générale en République tchèque, de l'inefficience potentielle et des investissements en pure perte pour la collectivité imputables à l'absence de concurrence réelle sur le marché de la production. En plus de rechercher des approvisionnements supplémentaires d'origine nationale, les entreprises de distribution ont coopéré pour constituer une compagnie d'importation d'électricité, První energetická a.s.. Ces évolutions font ressortir que les entreprises de distribution régionales s'efforcent de s'affranchir de la dépendance à l'égard de CEZ a.s.. Ces entreprises sont les principaux clients des producteurs indépendants.

Les factures d'électricité impayées ont posé un problème grave aux entreprises de distribution et de vente aux consommateurs finals. Nombre des mauvais payeurs sont des entreprises d'État, comme Vitkovice, elle-même majoritairement contrôlée par le Fonds national de la propriété. Severomoravska energetika (SME), à laquelle l'aciérie devait plus de 800 millions de CZK, a réduit la fourniture de moitié en mars 2000, après onze mois de paiements en souffrance.

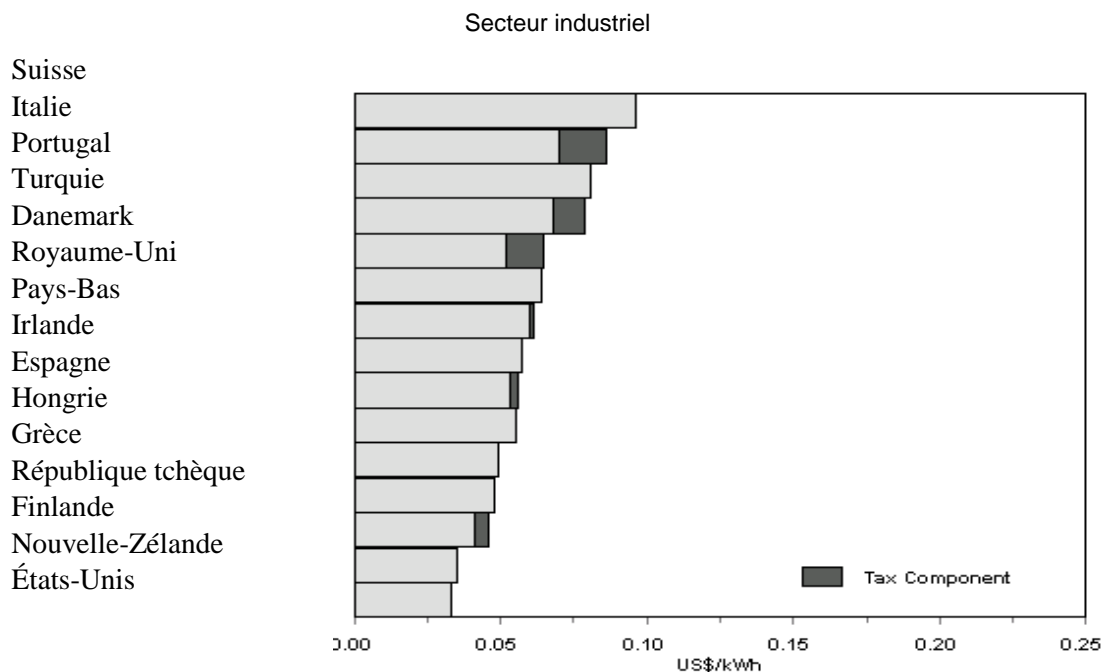
2.2. Comparaison de prix avec d'autres pays

En République tchèque, les prix de l'électricité sont relativement bas en regard de la norme internationale (graphique 3 et tableaux 2 et 3). Les prix de gros maximums de l'électricité, c'est-à-dire des ventes du producteur d'électricité aux entreprises de distribution, et les prix maximums de détail, c'est-à-dire des ventes des entreprises de distribution aux consommateurs finals, étaient réglementés par le ministère des Finances. (Cette fonction de réglementation a été transférée au nouvel Office de régulation de l'énergie à partir du 1er janvier 2001.) Comparés aux clients industriels, les ménages acquittent des tarifs relativement bas – en 1998, ils payaient l'électricité moins cher que l'industrie, alors que dans d'autres pays ils acquittent généralement le double du prix industriel, compte tenu de la valeur unitaire plus faible de leurs transactions habituelles. On observe le même déséquilibre dans le secteur gazier. Il en résulte une distorsion du barème tarifaire et le gouvernement a annoncé qu'il s'y attaque actuellement en préparant une proposition de rééquilibrage.

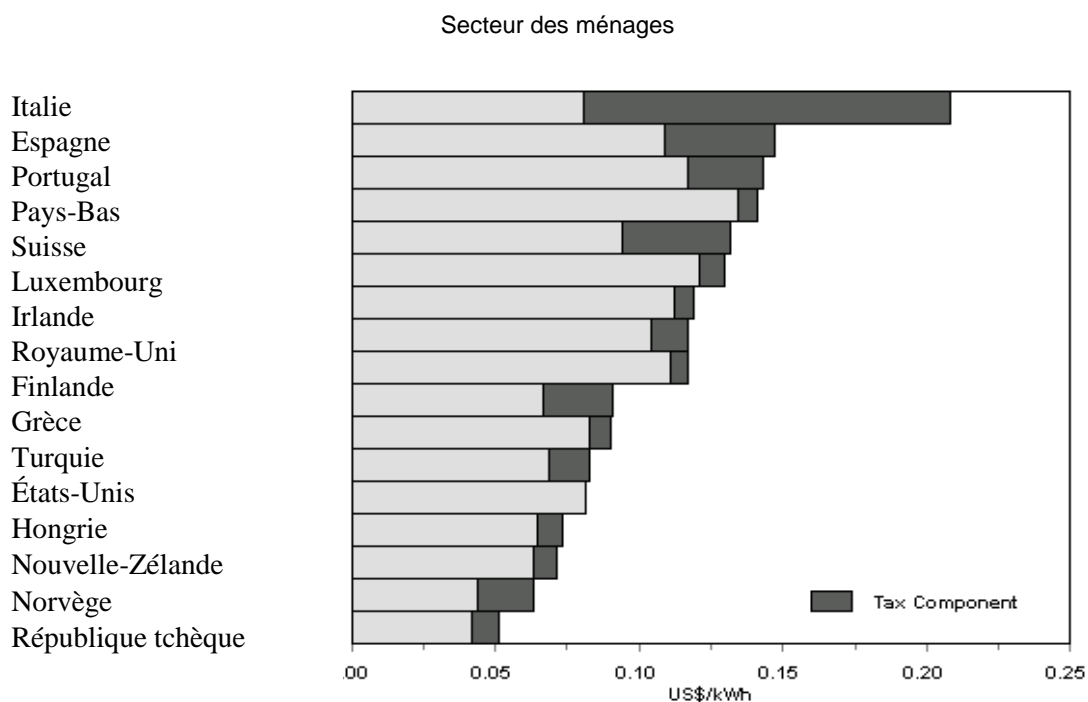
Le principal objectif de la réglementation des prix, d'ici la fin 2002, est de corriger progressivement les prix de l'électricité et du gaz affectés de distorsions afin que le prix de la fourniture corresponde au coût de l'approvisionnement, en tenant compte de la structure de la consommation des clients. Cela permettrait de supprimer les subventions croisées, en conformité avec les réglementations de l'UE. Dans le même temps, la catégorisation des clients devrait être plus détaillée. Depuis le 1er janvier 2000, un système de tarification plus détaillé est utilisé pour les gros consommateurs industriels, et il s'appliquera également aux petites entreprises et aux ménages à partir du 1er juillet 2001. L'objectif du nouveau barème est de refléter les coûts, d'autoriser une certaine souplesse dans les relations contractuelles entre les entreprises d'électricité et les clients, ainsi que d'encourager les entreprises d'électricité à améliorer l'efficacité. Des tarifs reflétant les coûts

obligeront à éliminer progressivement les dispositions spéciales en vigueur qui entraînent des écarts sensibles entre certains tarifs et le coût du service.

Graphique 3. Prix de l'électricité dans les pays de l'AIE, 1999



Graphique 4. Prix de l'électricité dans les pays de l'AIE, 1999



Note : Prix hors taxes pour les États-Unis.

Source : Energy Prices and Taxes, AIE/OCDE Paris, 2000.

Tableau 2. Prix moyens annuels de l'électricité (1998)

	<i>Industrie</i> (USD/kWh)	Ménages (USD/kWh)	Ménages (USD/kWh) sur la base des PPA
République tchèque	0.0517	0.0496	0.1177
Europe OCDE	0.0657	0.1296	0.1289
Royaume-Uni et Pays-Bas (moyenne)	0.0624	0.1244	0.1172

Note : Les prix pour l'industrie ne tiennent pas compte de la TVA, alors que celle-ci est comprise dans les prix payés par les ménages.

Source : AIE, Energy Prices and Taxes Quarterly Statistics, deuxième trimestre 2000, Partie II, D tableaux 19 et 20, et Partie II, F tableau 20.

Tableau 3. Evolution des prix

(en CZK/MWh)

	1994	1995	1996	1997	1998
Moyenne	1 582	1 583	1 587	1 641	1 798
Gros consommateurs industriels	1 800	1 773	1 759	1 749	1 741
Petits consommateurs-entreprises	2 388	2 286	2 280	2 286	2 488
Petits consommateurs-ménages	883	954	1 018	1 174	1 470

Source : www.pre.cz le 1er novembre 2000.

Les tranches tarifaires sont source d'inefficience lorsque le barème de tarification ne reflète pas suffisamment les coûts. Cela s'explique parce que les tranches regroupent des consommateurs n'ayant pas les mêmes structures de consommation, ce qui implique des coûts d'approvisionnement différents. Même lorsque les consommateurs d'une même tranche tarifaire, pris ensemble, acquittent les coûts de leur approvisionnement, de sorte qu'il n'y a pas de subvention nette ni d'excédent pour le groupe, il existe des subventions croisées à l'intérieur même de la catégorie de consommateurs concernée. Avec l'instauration d'une concurrence réelle, les clients qui financent les subventions croisées se tourneront vers d'autres fournisseurs et le système ne pourra plus durer. Par conséquent, il faut que les tarifs s'alignent plus étroitement sur le coût effectif de l'approvisionnement pour qu'un barème de tarification soit durable. Les mesures visant à mieux faire correspondre les tarifs et les coûts, ainsi que l'application de prix plafonds, devraient rapprocher le secteur des objectifs d'efficacité économique. Il est également indispensable que les prix reflètent les coûts pour que des tarifs réglementés puissent être maintenus durablement lorsqu'il existe parallèlement un marché réglementé et un marché libéralisé.

On peut mesurer d'un certain point de vue les conséquences des distorsions des tarifs de l'électricité et du gaz à l'aune des prix relatifs de ces deux formes d'énergie. Par exemple, si le prix de l'énergie sous forme de gaz utilisée pour produire l'électricité est comparé au prix de l'énergie sous forme d'électricité consommée par les ménages, on obtient une indication très approximative de la marge bénéficiaire des nouvelles centrales au gaz fonctionnant en pointe. Cette marge varie d'un moment à l'autre, mais elle se situait par exemple, en gros, dans la fourchette comprise entre 3 et 3.6 au cours du premier semestre 2000 dans la République tchèque, tandis que les chiffres comparables pour les États-Unis et le Royaume-Uni étaient de l'ordre de 6.5 et de 9.75. (Les marges dans les pays importateurs de gaz, dans les premières années pour lesquelles on dispose de données, sont comparables à celles observées aux États-Unis et au Royaume-Uni.) Cet exemple illustre bien comment les distorsions des tarifs du gaz et de l'électricité sont susceptibles d'aller à l'encontre de

l'optimisation du parc électrique en tendant à augmenter la part relative de la puissance de pointe. (Voir AIE, Energy Prices and Taxes, Partie II, B pour les données. Tous les calculs sont hors taxes.)

L'Administration de réglementation de l'énergie et le ministère de l'Industrie et du Commerce ont utilisé le coût historique après amortissement comme base de calcul des prix proposés au ministère des Finances, en prévoyant un rendement donné de l'investissement pour déterminer les bénéfices à tirer des ventes. Il faudra procéder rapidement à la réévaluation des actifs, de préférence en tenant compte de la valeur de remplacement, car le coût historique des actifs acquis avant la libéralisation est beaucoup plus faible que le coût de remplacement actuel. Cette réévaluation entraînera une hausse des tarifs de transport pour les clients nationaux. Une fois opéré le rééquilibrage des tarifs nécessaire pour que ceux-ci reflètent à peu près les coûts, il serait souhaitable que l'Office de régulation de l'énergie, en qualité de nouveau régulateur des prix, applique des méthodologies plus modernes pour réglementer les prix, par exemple fondées sur des incitations, en utilisant notamment des prix plafonds.

2.3. Objectifs des pouvoirs publics de la République tchèque et politique de l'UE dans le secteur de l'électricité

La politique énergétique et les objectifs généraux de la République tchèque sont énoncés dans le document intitulé "Politique énergétique", publié par le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC 2000) qui traite notamment des aspects suivants :

- la protection de l'environnement dans le respect des principes du développement durable ;
- la sécurité d'approvisionnement énergétique ;
- l'action en faveur de la compétitivité de l'économie.

Dans le secteur de l'électricité, les objectifs définis dans le document "Politique énergétique" publié par le ministère de l'Industrie et du Commerce sont de parvenir à la stabilité du secteur électrique et de créer les conditions propices à l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne, par les moyens suivants :

- la correction du niveau et de la structure des tarifs de l'énergie, et notamment l'ajustement des taux et des bases d'amortissement dans le secteur électrique,
- la privatisation effective des participations de l'État dans les grandes entreprises du secteur de l'énergie, en conservant à l'État un degré d'influence raisonnable sur la gestion des sources et des infrastructures énergétiques, par le biais des droits de propriété et de la législation,
- la définition d'un cadre de réglementation clair pour les différentes branches du secteur de l'énergie, et notamment la définition et l'établissement des bases législatives concernant d'éventuelles obligations qui pourraient être imposées aux entreprises du secteur énergétique dans l'intérêt économique et général (par exemple pour garantir la fiabilité et la sécurité de la fourniture d'électricité, des conditions de fourniture non discriminatoires, le respect de normes de produits et de qualité du service, l'exploitation des ressources en énergies renouvelables, la protection de l'environnement, etc.),
- la mise en place des conditions requises pour que la concurrence règne au niveau de la production et de la fourniture d'énergie, accompagnée d'une ouverture progressive du marché

offrant la possibilité à différentes catégories de clients de choisir leur fournisseur, compte tenu de l'évolution au sein de l'UE et dans les pays candidats à l'adhésion, et sans bouleverser l'équilibre et les tendances de la balance commerciale du pays,

- la création d'un système d'aide aux économies d'électricité, à l'utilisation rationnelle des sources d'énergie renouvelables et à la cogénération de chaleur et d'électricité qui fonctionne de façon satisfaisante et soit non discriminatoire, transparent et incitatif.

2.4. Institutions et mesures réglementaires

Institutions réglementaires. La nouvelle loi sur l'énergie de la République tchèque a radicalement modifié les institutions réglementaires du pays en janvier 2001. Auparavant, le secteur était réglementé par le ministère des Finances ainsi que par le ministère de l'Industrie et du Commerce, qui étaient responsables au premier chef de la politique énergétique aux termes de la loi de 1994 sur l'énergie. Le ministère de l'Industrie et du Commerce comprenait l'Administration de réglementation de l'énergie, créée en janvier 1998, qui relevait directement du Ministre. Toutefois, le ministère des Finances avait le pouvoir de réglementer les tarifs dans le cadre de ses attributions générales en matière de réglementation des prix. L'Inspection de l'énergie de l'État veillait au respect de la loi sur l'énergie par les organismes soumis à réglementation, et rendait compte de ses activités au ministère de l'Industrie et du Commerce. Cette Inspection exerçait les fonctions de contrôle et évaluait les pénalités que devait acquitter une entreprise si elle ne prenait pas les mesures préconisées dans un rapport la concernant. Par ailleurs, l'Office pour la protection de la concurrence économique applique le droit de la concurrence.

La nouvelle loi tchèque sur l'énergie est en vigueur depuis janvier 2001. C'est le principal instrument législatif au service des objectifs de la réforme fondamentale lancée par les autorités dans le secteur de l'électricité pour y intensifier la concurrence en prenant des mesures qui transposent la directive de l'UE en la matière. En vertu de la nouvelle loi :

- Le ministère de l'Industrie et du Commerce conserve ses compétences en matière de politique énergétique, d'observation des accords internationaux et de participation aux organisations internationales ; il est responsable également de la délivrance d'autorisations de construction des nouvelles centrales d'une puissance égale ou supérieure à 30 MW et des installations de transport.
- Le nouveau régulateur indépendant, l'Office de régulation de l'énergie, reprend la majeure partie des fonctions réglementaires du ministère de l'Industrie et du Commerce et de l'Administration de réglementation de l'énergie en ce qui concerne le secteur de l'énergie (qui comprend la production d'électricité, de gaz et de chaleur) ainsi que les fonctions de réglementation des prix précédemment dévolues au ministère des Finances.
- Un Président désigné par le gouvernement est à la tête de l'Office de régulation de l'énergie. Il ne peut être démis de ses fonctions que pour incapacité ou pour acte répréhensible. Le Président se prononce en deuxième instance sur les recours intentés contre les décisions prises en première instance par le régulateur.

- L'Office de régulation de l'énergie accorde et retire les autorisations d'activité commerciale, notamment dans la production, le transport, la distribution et le négoce d'électricité en se fondant sur des critères relatifs à l'honorabilité ainsi qu'aux capacités financières, professionnelles et techniques.
- Les titulaires d'autorisations doivent tenir des comptes séparés des recettes et des dépenses, et établir des bilans à part, pour chaque activité autorisée. La loi ne prescrit pas la séparation structurelle, juridique ou opérationnelle, mais seulement la séparation comptable, ce qui est conforme au cadre de l'UE. Les détenteurs d'autorisations doivent communiquer au régulateur des informations sur les profits et les pertes ainsi que sur le bilan.
- L'Office de régulation de l'énergie réglemente les prix et la qualité du service, les conditions de raccordement et les activités de négoce ; en outre, il définit les zones de desserte. Les décisions réglementaires doivent être rendues publiques. Il remplace ainsi le ministère des Finances qui exerçait auparavant les fonctions de réglementation des prix. L'Office de régulation de l'énergie sera habilité à rassembler des informations et à décider les procédures et méthodes de régulation des prix (notamment, les règles en matière d'affectation des coûts, de rentabilité de l'investissement, d'évaluation et d'amortissement des actifs).
- L'Office de régulation de l'énergie peut examiner les cas où un accord d'accès de tiers n'a pas pu être conclu.
- L'Office de régulation de l'énergie peut émettre des avis sur les projets de codes et de règles de fonctionnement des réseaux de transport et de distribution, ainsi que sur les transactions sur le marché. Ces règles feront l'objet d'un décret préparé par le ministère de l'Industrie et du Commerce.
- L'Office d'État d'inspection de l'énergie succède à l'organisme d'inspection précédent et supervise les activités dans le secteur énergétique.

Libéralisation pour les consommateurs. Aux termes de la loi sur l'énergie, les consommateurs bénéficieront de la libéralisation selon le calendrier suivant :

- Le 1er janvier 2002, du côté de la demande, les clients finaux ayant une consommation annuelle supérieure à 40 GWh dans un seul site, autoproduction comprise, seront des clients éligibles. Du côté de l'offre, le droit d'accès aux réseaux de transport et de distribution sera accordé aux titulaires d'autorisations de production d'électricité disposant d'une puissance installée supérieure à 10 MW. (Selon les estimations, l'ouverture est supérieure à 30 % du marché).
- Le 1er janvier 2003, du côté de la demande, les clients finaux ayant une consommation annuelle supérieure à 9 GWh dans un seul site, autoproduction comprise, seront des clients éligibles. Du côté de l'offre, le droit d'accès aux réseaux de transport et de distribution sera accordé à tous les titulaires d'autorisations de production d'électricité. (Selon les estimations, l'ouverture est supérieure à 40 % du marché).
- Le 1er janvier 2005, les clients finaux ayant une consommation annuelle supérieure à 100 MWh desservis par des réseaux à basse tension seront éligibles. (Selon les estimations, l'ouverture est supérieure à 50 % du marché).

- A partir du 1er janvier 2006, tous les clients finaux seront éligibles (ouverture du marché de 100 %).

Apparemment, aucun mécanisme n'est prévu pour accélérer par décret le calendrier d'ouverture du marché de l'électricité établi dans la législation. Selon les prévisions, la libéralisation commencera en 2002 après le rééquilibrage des tarifs pour qu'ils reflètent les coûts. Le degré d'ouverture du marché prévu à terme est plus large que celui qu'impose la directive de l'UE, mais l'ouverture effective sera plus lente que dans nombre d'autres pays de l'UE (mais non dans tous).

Accès et interconnexion. Dans le nouveau dispositif, un producteur détenteur d'une autorisation a le droit d'être raccordé au réseau s'il a conclu un contrat d'approvisionnement avec un client et un contrat de transport et/ou de distribution, et que le gestionnaire du réseau de transport ou de distribution concerné lui a demandé de fournir de l'électricité (c'est la fonction de dispatching). Les producteurs doivent communiquer des informations sur les contrats à des fins de dispatching. Le gestionnaire du réseau de transport doit assurer le dispatching technique.

Aux termes de la nouvelle loi, le gestionnaire du réseau de transport et ceux des réseaux de distribution doivent offrir les mêmes conditions d'accès, convenues à des prix maximums réglementés, à tous les clients éligibles et aux producteurs autorisés² qui respectent les règles de fonctionnement et d'exploitation du réseau énoncées dans le Code de fonctionnement des réseaux de transport et de distribution (qui sera ultérieurement promulgué par décret). Le gestionnaire du réseau de transport ou ceux des réseaux de distribution peuvent refuser l'interconnexion en cas de capacité de transport insuffisante ou de risques pour la fiabilité de fonctionnement du réseau. Le gestionnaire du réseau de transport peut restreindre ou suspendre le transport dans des situations de danger ou d'urgence, ainsi que pour des réparations -- mais apparemment, il ne peut pas le faire en vertu de contrats d'approvisionnement interruptibles en cas de congestion. Le gestionnaire du réseau de transport doit assurer les services de transport sur la base de contrats conclus et il est responsable de la prestation des services auxiliaires, notamment les réglages de la tension, de la fréquence et de la puissance. Le gestionnaire du réseau de transport est également responsable du dispatching ou de l'équilibrage du réseau et les gestionnaires des réseaux de distribution sont chargés de l'équilibrage des réseaux secondaires faisant partie de leurs réseaux de distribution. Dans les faits, en conséquence, les propriétaires du réseau de transport et des réseaux de distribution sont également chargés de les exploiter -- la loi ne prévoit pas la possibilité d'exploitation du réseau par un gestionnaire de réseau indépendant. Cependant, la décision du gouvernement spécifiant les conditions de privatisation de CEZ a.s. et de CEPS a.s. impose la séparation structurelle du gestionnaire du réseau de transport un an après la privatisation de CEZ a.s.. Les détails concernant l'exploitation du réseau et le dispatching seront publiés dans un décret ultérieur.

Le gestionnaire du réseau de transport ne doit pas exercer de discrimination entre les clients par le biais des modalités d'accès. Il ne peut pas non plus être titulaire directement d'une autorisation de négoce ou de production d'électricité. On voit donc, dans ce cas, que la loi exige plus qu'une séparation comptable entre ces activités, qui doivent aussi faire l'objet d'une séparation juridique, mais elle ne semble pas exclure la propriété commune des différentes entités détentrices de ces autorisations ; autrement dit, elle n'impose pas la séparation structurelle.

Le gestionnaire du réseau de transport peut limiter les importations si le régulateur en décide ainsi, sur la base des conditions décrites ci-après. A partir de 2001, CEPS a.s. jouera le rôle de gestionnaire du réseau de transport (GRT). Le changement de statut du gestionnaire de réseau de transport est envisagé au moment de la privatisation de CEZ a.s..

Le cadre régissant les activités des gestionnaires des réseaux de distribution est équivalent pour ce qui a trait aux conditions de raccordement, à la tarification et au dispatching. Il est à noter toutefois qu'un gestionnaire de réseau de distribution peut ne pas être titulaire d'une autorisation de transport d'électricité. Cette fois encore, il semble que la séparation juridique soit obligatoire, mais non la séparation structurelle. Le régulateur peut décider qu'une même entité détienne une autorisation de distribution et une autorisation de négoce d'électricité. Le gestionnaire du réseau de distribution peut choisir le fournisseur d'électricité pour les clients protégés, et il a l'obligation d'assurer leur fourniture.

Un client éligible a le droit d'acheter de l'électricité dans la République tchèque à des producteurs et à des négociants autorisés, mais il est à noter qu'il ne peut pas en acheter à des détenteurs d'autorisations de distribution, à moins que ceux-ci ne soient titulaires également d'une autorisation de production ou de négoce. On peut en déduire que le titulaire d'une autorisation de distribution devra également être négociant pour pouvoir vendre de l'électricité. Cette condition garantit la séparation comptable entre ces fonctions. De même, les clients éligibles et les négociants ont le droit d'acheter de l'électricité dans d'autres pays, si des restrictions aux importations ne les en empêchent pas.

Un opérateur du marché de l'électricité sera tenu de préparer des bilans des transits d'électricité sur la base des informations figurant dans les contrats conclus entre les acteurs du marché à l'intention des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution (à des fins de dispatching). L'opérateur du marché sera également chargé du fonctionnement d'un éventuel marché à court terme, en regroupant les offres et les demandes, en fixant les prix et en communiquant aux parties intéressées le résultat de l'équilibrage qui en découlera pour l'établissement des contrats. L'opérateur du marché évaluera également les approvisionnements effectifs et contractuels pour fixer le prix de règlement entre les participants du marché et préparer des bilans à plus long terme pour en informer le marché. L'opérateur du marché peut exiger des participants qu'ils communiquent des informations pertinentes pour exécuter les tâches qui lui sont dévolues. Les règles de fonctionnement du marché n'ont pas encore été arrêtées et elles seront promulguées par décret.

Le ministère de l'Industrie et du Commerce peut imposer des limites aux importations d'électricité pour des raisons de sécurité, mais aussi pour prévenir les abus de position dominante, notamment au détriment des clients protégés (non éligibles), ainsi que dans les cas où les obligations et les tâches imposées aux producteurs d'électricité et aux clients éligibles dans le pays exportateur ne sont pas comparables aux droits et aux obligations des producteurs d'électricité et des clients éligibles en République tchèque (exigence de réciprocité). Jusqu'en janvier 2005, les importations peuvent également faire l'objet de restrictions en cas de déséquilibre de l'approvisionnement électrique en République tchèque ou dans les services de réseau et de risque de préjudice lié à l'utilisation des ressources primaires dans le pays.

Coûts échoués. La République tchèque ne s'attend pas à des coûts échoués importants découlant de la réforme de la réglementation. Dans le cadre d'un programme qui est arrivé à son terme à la fin de 1998, plus de 47 milliards de CZK ont été investis dans des technologies de désulfuration, des chaudières à lit fluidisé et des dispositifs de dénitrification afin de respecter les normes environnementales de l'UE. Ces investissements étaient nécessaires pour permettre la poursuite de l'exploitation des grandes centrales électriques (comportant des tranches d'une puissance installée supérieure à 50 MW) dans le système électrique tchèque. Si certaines de ces tranches étaient fermées, les investissements correspondants deviendraient des coûts échoués, ce qui se produirait aussi en cas d'importation d'électricité bon marché. Néanmoins, le cadre juridique mis en place en vertu de la loi prévoit une restructuration des importations, si cela s'avère nécessaire.

Application du droit de la concurrence. Le droit de la concurrence s'applique au secteur de l'énergie et c'est l'Office pour la protection de la concurrence économique qui est chargé de veiller à son respect. Dans la mesure où une activité du secteur de l'électricité est menée en conformité avec la loi sur l'énergie, elle ne contrevient pas à la loi sur la concurrence et la compétence de l'Office ne sort pas du cadre prévu par la loi sur l'énergie. En cas de violation possible de la loi sur la concurrence, l'Office coopère avec l'Office d'État d'inspection de l'énergie ou avec le ministère de l'Industrie et du Commerce. L'Office a défini le marché géographique de l'électricité, qui coïncide avec les territoires desservis par chacune des entreprises de distribution régionales. Il n'a pas encore eu à traiter de propositions de fusions dans le secteur de la distribution. Par ailleurs, compte tenu des plans de privatisation proposés pour CEZ a.s. et les entreprises de distribution régionales, il est peu probable que se posent des problèmes importants liés à des fusions, sauf peut-être au niveau de la production, car la privatisation entraînera, en réalité, une fusion du secteur de la distribution. Il est pertinent d'analyser les conséquences pour le jeu de la concurrence de la privatisation proposée et de se demander, par hypothèse, si l'Office autoriserait une fusion de toutes les entreprises de distribution régionales si elles appartenaient à des investisseurs différents.

2.5. Autres aspects liés à la concurrence dans le secteur électrique tchèque

Il est encore prématuré d'évaluer les chances de réussite des nouvelles dispositions réglementaires car beaucoup de détails doivent encore être arrêtés par décret. Par conséquent, l'analyse ci-après est axée sur les grandes questions structurelles et les éventuels problèmes liés à la réglementation.

Encadré 3. Cadre pour l'analyse de la concurrence dans le secteur électrique tchèque

Le cadre décrit ci-après sert de base pour réfléchir aux questions soulevées par l'ouverture à la concurrence du secteur tchèque de l'électricité. Il part des principes selon lesquels, lorsque la concurrence est possible, il n'est pas nécessaire ou souhaitable de réglementer le comportement du marché, sauf pour des questions de sécurité, d'environnement et de protection des consommateurs ; lorsque la concurrence n'est pas possible, la réglementation devrait viser à obtenir les mêmes résultats que donnerait une situation de marché (notamment par la réglementation des prix dans les monopoles naturels) et, si la réglementation s'avère nécessaire pour remédier à une défaillance du marché, il faudra user d'une prudence considérable pour éviter une défaillance de la réglementation (qui risque d'avoir des effets bien plus graves qu'une défaillance du marché). Les questions suivantes se posent :

1. Dans quels segments du secteur est-il possible de faire jouer la concurrence et quels sont ceux où ce n'est pas possible ?
 - Est-il possible d'instaurer une concurrence plus intense ou plus efficace au niveau de la production ?
 - Pour parvenir à une meilleure situation de concurrence, gagnerait-on à autoriser, au niveau de la vente aux consommateurs finals, la concurrence entre les entreprises de distribution ou l'entrée de nouveaux acteurs dans ce segment du marché ?
2. Quels sont les mécanismes permettant de faire régner une concurrence réelle dans les segments où elle peut jouer, afin de réduire ainsi la réglementation nécessaire ?
 - Le strict respect de la directive de l'UE sur l'électricité permettra-t-il de parvenir à ce résultat, ou bien le gouvernement tchèque devrait-il pousser plus loin les réformes ou en accélérer l'application ?
3. Quel est le meilleur moyen de garantir une réglementation efficace des prix et de la qualité dans les segments non concurrentiels, en particulier le transport ?
 - Quelles sont les institutions et les pouvoirs de réglementation qu'il conviendrait de mettre en place ?
 - Quelles sont les formes de réglementation incitative qui peuvent être mises en œuvre ?

Un aspect qui revêt de l'importance est la définition du marché considéré pour évaluer les questions liées à l'instauration de la concurrence. Les grands problèmes que soulève la stratégie de privatisation annoncée par les autorités sont notamment une forte concentration au niveau de la capacité de production et une intégration structurelle verticale importante entre le producteur dominant et le secteur de la distribution et de la vente aux consommateurs finals. La concentration au niveau de la production pourrait ne pas poser de difficultés si le marché considéré était un marché européen intégré – car le secteur tchèque ne représenterait que 2 % environ de la production européenne. En revanche, si le marché considéré est la République tchèque, ou s'il correspond à des régions infranationales, l'instauration de la concurrence posera des problèmes indéniables. Pour plusieurs raisons, on estime qu'il vaut mieux envisager l'analyse dans l'optique d'un marché national tchèque. Premièrement, les prix de l'électricité sont relativement faibles dans le pays, qui devrait en outre devenir un exportateur net important. De surcroît, les prix de l'électricité (hors taxes) varient très sensiblement d'un pays de l'UE à l'autre, ce qui permet de penser que le marché communautaire n'est pas encore très intégré³. En conséquence, pour l'heure, les importations sont peu susceptibles d'exercer des pressions concurrentielles. Au fur et à mesure que l'intégration progressera au sein de l'UE et que les prix augmenteront en conséquence dans la République tchèque, il sera plus avisé de considérer le secteur de la production et le marché de gros tchèques comme étant partie intégrante d'un marché européen plus vaste, mais cela prendra plusieurs années. Deuxièmement, la démarche adoptée par les autorités dressera des obstacles à l'entrée du marché intérieur de la distribution et de la vente aux consommateurs finals, qui resteront sans doute importants. Selon toute vraisemblance, la majeure partie de ce secteur sera verticalement intégrée sous la houlette du producteur dominant, de sorte que l'ouverture à la concurrence dépendra des nouveaux entrants, c'est-à-dire des négociants dont l'activité sera tributaire de l'application effective de l'accès réglementé aux services de transport et de distribution. Des marchés de cette nature sont plus localisés que les marchés de gros. Il est déraisonnable de supposer que la libéralisation confèrera au marché considéré une dimension internationale, sauf peut-être pour les très gros clients. Partant, la suite de l'analyse portera essentiellement sur le marché intérieur tchèque.

Privatisation. Le gouvernement prévoit de poursuivre la privatisation du secteur de l'électricité. Des propositions dans ce sens avaient déjà été avancées, d'où il ressort des divergences internes sur la meilleure manière de procéder. Plus récemment, en octobre 2000, le ministère de l'Industrie et du Commerce a annoncé que la privatisation se poursuivrait en 2001 par la vente groupée, à un seul acheteur (ou consortium), de la participation de 67 % de l'État dans le capital de CEZ a.s., dont il conserverait toutefois 3 %⁴, et de ses participations de contrôle dans les entreprises de distribution. De ce fait, l'acheteur unique détiendra une entreprise verticalement intégrée, qui contrôlera la majeure partie de la production (64 % de la demande en 2000) et possédera des participations majoritaires dans six des huit entreprises de distribution régionales. Cet acheteur pourrait théoriquement aussi détenir ou acquérir des participations dans les deux autres entreprises de distribution régionales.

Les perspectives d'instauration de la concurrence au bénéfice des consommateurs sont compromises par cette démarche de privatisation. Dans cette structure, le seul espoir d'ouverture à la concurrence vient du régulateur et des nouveaux entrants. Il faut se demander si la séparation comptable (sans séparation structurelle) et les plans visant à privatiser CEZ a.s. en la laissant intacte et intégrée avec les entreprises de distribution est la meilleure stratégie pour maximiser la croissance économique et le bien-être des consommateurs dans la République tchèque.

De par son intégration verticale, CEZ a.s. participe directement ou indirectement, par le biais des filiales dont elle détient des participations majoritaires, à des activités qui pourraient être concurrentielles et à des activités monopolistiques, d'où son intérêt à exercer une discrimination à l'encontre des nouveaux entrants ou des concurrents existants. La discrimination à l'égard des producteurs indépendants en atteste de manière évidente. A l'heure actuelle, les producteurs

indépendants vendent de l'électricité en concurrence avec CEZ a.s. aux entreprises de distribution régionales qui ont pu, dans une certaine mesure, s'affranchir de la dépendance à l'égard de CEZ a.s. en recherchant d'autres sources d'approvisionnement électrique. Or, si CEZ a.s. et les entreprises de distribution régionales appartiennent à un même actionnaire privé, l'autonomie des entreprises de distribution régionales vis-à-vis de CEZ a.s. cessera probablement⁵. Le propriétaire unique de CEZ a.s. et des entreprises de distribution régionales ne serait disposé à acheter de l'électricité aux producteurs indépendants qu'à condition que leur prix soit inférieur au coût marginal de production de CEZ a.s.. En conséquence, l'éventail des nouveaux clients potentiels des producteurs indépendants pourrait sensiblement se réduire et se limiter aux clients considérés éligibles dans le calendrier de libéralisation⁶.

La discrimination peut aussi s'exercer de manière indirecte, notamment par le biais des modalités d'affectation de la capacité et du choix du moment où l'information est communiquée. Une régulation indépendante peut tenter de lutter contre les comportements discriminatoires, mais la réglementation peut être très interventionniste et coûteuse pour le régulateur et l'entreprise, sans pour autant s'avérer d'une grande efficacité, en général. Par contre, des solutions structurelles, applicables aisément et relativement vite en République tchèque, introduisent une concurrence réelle par la séparation de la propriété des entreprises menant des activités concurrentielles de celle des entreprises qui jouissent d'un monopole naturel. Il faut certes que les activités monopolistiques soient réglementées de manière indépendante pour prévenir les pratiques de prix abusifs, mais le régulateur n'est plus chargé de la tâche ardue consistant à déceler et à empêcher la discrimination.

Vente. La vente et la commercialisation de l'électricité constituent une activité potentiellement concurrentielle. Dans le contexte tchèque, de nouveaux entrants peuvent s'engager dans cette activité en qualité de négociants autorisés à acheter et à vendre de l'électricité à d'autres clients éligibles sur le marché de l'électricité, c'est-à-dire à des clients non protégés. Ces négociants auront besoin d'accéder aux installations de transport de CEPS a.s. ainsi qu'aux installations de distribution. Comme il n'existe pas de solution de rechange, dans la plupart des cas, il ne serait pas rentable pour les nouveaux entrants d'éviter les transits par les réseaux de distribution ou de transport en construisant leurs propres installations. Aux termes de la nouvelle loi sur l'énergie, l'accès aux réseaux de transport et de distribution doit être réglementé par l'Office de régulation de l'énergie et les gestionnaires de ces réseaux sont obligés d'y accorder l'accès à des prix réglementés.

En cas de différend en matière d'accès, l'entreprise verticalement intégrée l'emporte sur sa rivale non intégrée parce que celle-ci subit une discrimination tant que le différend n'est pas réglé. En raison des retards, l'entrée sur le marché risque de ne pas être rentable. Le règlement rapide des différends est un facteur positif dans un régime réglementaire. Une réglementation de l'accès *ex ante*, conforme au droit de la concurrence et permettant un règlement rapide des différends -- surtout pendant les premières phases de la libéralisation --, vaut beaucoup mieux que l'octroi de l'accès *ex post*, après saisine des autorités compétentes, enquête, décision et mesures d'application pour l'obtenir. Aussi, l'obligation prévue par la législation tchèque d'accorder l'accès aux réseaux de transport et de distribution à des tarifs réglementés par l'Office de régulation de l'énergie est-elle un élément du cadre prévu qui va dans le bon sens.

En tout état de cause, la structure économique qui résultera de la privatisation en bloc de CEZ a.s. et des entreprises de distribution régionales qui en seront les filiales compliquera considérablement la tâche du régulateur tchèque pour assurer l'accès aux réseaux. Bien que la nouvelle loi sur l'énergie transpose le degré de séparation requis par la directive de l'UE sur l'électricité, cette dernière n'empêche pas les pays d'adopter des solutions structurelles plus radicales. Un nombre croissant d'indices (voir OCDE 2000) tendent à prouver que la séparation structurelle est de nature à produire des résultats plus favorables à la concurrence et réduit le poids de la réglementation nécessaire pour

que les résultats sur le marché s'apparentent davantage à des solutions concurrentielles. Le risque de défaillance de la réglementation est d'autant plus faible, et son coût moins lourd, que le fardeau imposé par les mesures réglementaires est moindre.

La privatisation intégrée proposée soulève une autre question délicate, du fait de l'actionnariat extrêmement concentré des entreprises de distribution régionales, et limite sensiblement les perspectives d'instauration rapide de la concurrence au niveau de la vente aux consommateurs finals. Dans le cas contraire, les entreprises de distribution régionales auraient sans doute rivalisé entre elles en s'introduisant sur leurs marchés régionaux respectifs. Or, il ne sera pas dans l'intérêt de l'actionnaire qui les contrôle toutes que ce type de concurrence apparaisse – en revanche, il a intérêt à conserver un pouvoir de marché maximum. Par conséquent, pour que règne la concurrence dans le secteur de la vente aux consommateurs finals, il faudrait que des négociants en électricité, en faisant leur entrée sur le marché, décident de mettre sur pied des activités de fourniture. Il est particulièrement regrettable que l'on laisse échapper l'occasion de stimuler la concurrence à ce niveau, car c'est un secteur qui aurait normalement offert de bonnes perspectives d'ouverture rapide à la concurrence. Ainsi qu'il a été signalé plus haut, l'expérience observée dans de nombreux pays donne à penser que la séparation structurelle est une démarche plus propice à la concurrence -- les propositions tchèques sont loin de correspondre à cette pratique exemplaire. C'est pourquoi des arguments solides plaident pour la privatisation séparée des entreprises de distribution régionales. Étant donné que la restructuration antérieure du secteur de l'électricité avait déjà fait de ces entreprises des entités distinctes, il serait relativement simple de les privatiser séparément. En ce sens, la stratégie de privatisation annoncée par les autorités se solde par une occasion manquée. Les investisseurs étrangers -- principalement des entreprises énergétiques -- qui ont acquis des participations dans les entreprises de distribution mais dont aucune offre n'a été retenue lors de la privatisation seront des actionnaires minoritaires d'entreprises qui seront probablement contrôlées par l'un de leurs concurrents. Compte tenu du piètre bilan de beaucoup d'investisseurs étrangers possédant des participations minoritaires dans des entreprises tchèques, par suite de problèmes liés au cadre de gouvernance des entreprises (voir chapitre 1), cette situation risque de dissuader les investisseurs étrangers d'engager des capitaux en République tchèque.

Quelle que soit l'organisation qui se dessinera dans le secteur de la vente aux consommateurs finals, il importera que les autorités accordent l'attention voulue aux problèmes de protection des consommateurs qui sont apparus dans certains marchés où la concurrence venait de s'instaurer. En particulier, il faudra prendre garde aux problèmes que poserait la multiplication des entreprises sur le marché de la fourniture aux clients finals (où les nouveaux entrants poussent inopportunément les consommateurs à changer de fournisseur) et assurer une protection puissante des consommateurs contre des comportements abusifs des entreprises ou un service qui pourrait laisser à désirer.

Concurrence au niveau de la production. Une certaine concurrence s'exerce d'ores et déjà sur le marché au niveau de la production. Cependant, comme on l'a signalé précédemment, l'un des effets particulièrement regrettables de la réintégration des participations de l'État dans ce secteur prévue dans la privatisation proposée, tient à ce qu'elle « étranglera » les producteurs indépendants et renforcera concrètement la position dominante de CEZ a.s. au niveau de la production. Partant, pour préserver un environnement concurrentiel à ce niveau, il importerait de *ne pas* vendre CEZ a.s. et les entreprises de distribution régionales sous une forme intégrée.

Une autre possibilité de stimuler la concurrence passerait par la séparation horizontale de la capacité de production de CEZ a.s. entre plusieurs entreprises concurrentes – d'autres pays ont opté pour cette solution qui avait été précédemment préconisée en République tchèque – voir SEVEN (1999). CEZ a.s. ne possède pas une grande puissance installée en comparaison de certaines des plus grandes entreprises internationales d'électricité, mais cela ne signifie pas forcément que l'éclatement de

son parc de production en un certain nombre de groupes concurrents donnerait lieu à des entreprises qui n'atteindraient pas l'échelle d'efficacité minimale. Il faudrait effectuer une étude détaillée des coûts de production de CEZ a.s. pour formuler des recommandations judicieuses sur le nombre viable d'entreprises concurrentielles auquel pourrait aboutir une telle séparation. Une étude de cette nature ne rentre pas dans le cadre du présent rapport, mais il serait souhaitable que les autorités tchèques la réalisent pour être en mesure de prendre des décisions plus rationnelles. Cette démarche serait sans doute beaucoup plus intéressante pour d'autres acteurs en place dans le secteur, et pour les producteurs indépendants en particulier. En effet, ce n'est pas une concurrence excessive qui inquiète les producteurs indépendants, mais un abus de position dominante de la part de CEZ a.s., ainsi qu'un conflit d'intérêts dans l'appareil réglementaire. L'instauration d'une concurrence réelle dans ce secteur est le meilleur moyen d'atténuer autant que possible la flambée des prix à la consommation, en ce sens que les économies imputables à la concurrence au niveau de la production pourront compenser en partie la suppression des subventions croisées actuellement créées par le rééquilibrage des tarifs (voir encadré 4).

CEZ a.s. a perdu des parts de marché au profit des producteurs indépendants, pour l'essentiel en raison des prix plus élevés qu'elle pratique. En conséquence, le pouvoir de marché détenu par CEZ a.s. est allé en diminuant. Il pourrait se réduire encore par suite de l'intégration des marchés européens. C'est pourquoi, si la séparation horizontale de CEZ a.s. pourrait être jugée souhaitable, elle aura peut-être moins d'importance à plus long terme que la séparation verticale sur laquelle on a insisté plus haut. Pour l'heure, le pouvoir de marché de CEZ a.s. pose des problèmes pour concevoir le marché de gros dans le cadre de la libéralisation. Il est plausible d'envisager que CEZ a.s. exercera un pouvoir de marché à ce niveau en tant que producteur marginal – c'est-à-dire qu'il fixera le prix marginal du système – pendant une période assez longue. Lorsque les autorités établiront les règles de fonctionnement du marché, elles devront prendre sérieusement en considération les conséquences de ce pouvoir de marché. Théoriquement, l'abus de cette position sur le marché peut être traité dans le cadre du droit général de la concurrence. Il s'agit de décider s'il convient de s'en remettre au droit de la concurrence (pour empêcher efficacement les abus en temps voulu) ou s'il est nécessaire également de s'appuyer sur une forme ou une autre de réglementation. Cette réglementation asymétrique ne s'appliquerait qu'à CEZ a.s. et elle pourrait être imposée comme condition dans le cadre de l'autorisation, comme il arrive dans un certain nombre d'autres pays. On peut citer à titre d'exemples l'interdiction de conclure des contrats d'approvisionnement assortis de droits exclusifs, ou les restrictions imposées en cas de retrait du marché d'une certaine capacité de production. Il n'est pas possible, dans le cadre de ce rapport, d'analyser cette question à fond, et il faudra peut-être que le marché fonctionne pendant un certain temps avant de pouvoir faire la part des choses. C'est toutefois un aspect que les autorités ne devraient pas perdre de vue.

Encadré 4. Effets de la concurrence dans le secteur de l'électricité

On ne dispose de séries de données chronologiques significatives sur l'efficacité et les prix après l'instauration de la concurrence que pour le Royaume-Uni. Depuis 1990, la productivité est montée en flèche (la production s'est accrue de 8 % entre 1988 et 1995, alors que les effectifs ont diminué de 50 %) et les prix ont fortement baissé. En termes réels, dans la période comprise entre 1990 et 1997, les prix payés par les ménages (tarif "domestique") ont diminué de 20 %, la baisse pour les autres consommateurs se situant entre 19 et 27 %. (Littlechild, 1998, cité dans AIE 2000). En 1998, en termes réels, le tarif domestique standard en Angleterre et dans le Pays de Galles était inférieur de 26 % à celui de 1990 et, pour les clients industriels, le prix avait diminué d'un pourcentage compris entre 23 et 32 % par rapport à cette même année. (Office of Electricity Generation 1998, p. 58.) S'agissant des données disponibles concernant d'autres pays en voie de réforme, les séries chronologiques sont plus courtes. Par exemple, dans l'État australien de Victoria, les prix sont tombés, en 1997, à moins de la moitié de leur niveau de 1995, sous l'effet de l'ouverture à la concurrence, de la privatisation et de la surcapacité existante. En revanche, en Norvège et en Nouvelle-Zélande, où le secteur est encore contrôlé par l'État et comporte une forte proportion de centrales hydroélectriques – ce qui fait varier les coûts du système en fonction des conditions hydrologiques –, l'introduction de la concurrence n'a pas entraîné de réduction des prix (AIE 2000).

Intégration verticale entre CEZ a.s. et CEPS a.s. La décision des autorités d'imposer la séparation structurelle entre CEZ a.s. et CEPS a.s. dans un délai d'un an après la privatisation de CEZ a.s. va beaucoup plus loin que la séparation comptable requise par l'UE pour résoudre par la voie réglementaire le problème de la discrimination exercée par des entreprises intégrées de production/transport. La séparation de la propriété supprime l'incitation qu'aurait eue le gestionnaire du réseau de transport à exercer une discrimination et allège le fardeau réglementaire. Cette décision des autorités mérite donc de vifs éloges.

En règle générale, plus la séparation entre les différents niveaux de l'industrie est stricte, plus grandes sont les chances que le régulateur puisse rassembler les informations nécessaires pour exécuter sa tâche. En particulier, s'il existe une séparation structurelle entre les activités de transport et de distribution, il y aura moins de risques de collusion visant à déjouer l'action du régulateur entre les différents niveaux du secteur dans la communication d'informations. On a là un argument supplémentaire qui plaide contre la privatisation groupée de CEZ a.s. et des entreprises de distribution régionales.

Régulation indépendante. Les producteurs indépendants se sont plaints auprès des autorités du conflit d'intérêts découlant du fait que l'État est à la fois le vendeur de CEZ/CEPS et le régulateur. Ils craignaient que les choix proposés en matière de réglementation des prix du transport et des services de réseau ne se traduisent par un transfert de valeur des producteurs indépendants vers CEZ a.s.. Les prix des services de réseau se situent déjà dans le haut de la fourchette des prix internationaux et il a été proposé de les relever encore sensiblement. Cela aurait pour effet d'augmenter l'élément correspondant au transport du prix de l'électricité vendue aux entreprises de distribution. Le groupe CEZ/CEPS pourrait alors abaisser le prix de l'énergie qu'il vend aux entreprises de distribution en réalisant le même bénéfice par le biais d'une hausse des prix du transport, c'est-à-dire que CEPS a.s. afficherait des profits supplémentaires qui compenseraient le recul de ceux de CEZ a.s.. De ce fait, le prix de l'énergie fournie aux entreprises de distribution que pourraient percevoir les producteurs indépendants serait tiré à la baisse, d'où leur grief faisant valoir que leur rentabilité serait compromise car ce prix ne leur permettrait pas de couvrir leurs coûts. C'est ainsi que, se trouvant dans l'impossibilité de s'aligner sur les prix plus faibles facturés par CEZ a.s., celle-ci gagnerait des parts de marché en utilisant une partie de sa capacité inemployée et les producteurs indépendants verraient la leur augmenter. La valeur de CEZ a.s. monterait et celle des producteurs indépendants baisserait (Hale, 2000 et IPPs, 2000). En tout état de cause, l'Office de régulation de l'énergie a trouvé une solution de compromis dans sa décision de 2001.

Il est difficile d'apprécier l'étendue réelle du problème, étant donné que la valeur des actifs utilisée par l'ancienne Administration de réglementation de l'énergie pour formuler des recommandations concernant la fixation des prix est probablement affectée d'une distorsion à la baisse par rapport aux estimations fondées sur le coût de remplacement. Selon toute probabilité, la réévaluation des actifs par le nouvel Office de régulation de l'énergie en tenant compte, sous une forme ou une autre, du coût de remplacement pourrait entraîner une légère augmentation des prix du transport. Néanmoins, dans la mesure où les producteurs indépendants avancent des plaintes fondées ou estiment qu'il existe un conflit d'intérêts, cela met en évidence les problèmes auxquels se heurtent les acteurs privés du marché lorsqu'une régulation impartiale et indépendante fait défaut et qu'ils ne disposent pas non plus de voies d'appel. La nouvelle loi sur l'énergie remédie dans une certaine mesure à cette situation en portant création de l'Office de régulation de l'énergie, qui est une instance indépendante. En outre, aux termes de cette loi, les producteurs indépendants peuvent exercer un recours devant le Président de l'Office de régulation de l'énergie, et ensuite devant les tribunaux. La question d'ordre plus général de l'indépendance de l'Office de régulation de l'énergie vis-à-vis de l'État est abordée dans la section suivante.

2.6. *Un régulateur indépendant, expert et responsable*

Pour modifier l'organisation d'une industrie de réseau comme celle de l'électricité et passer d'un monopole à des marchés concurrentiels, une structure réglementaire complexe s'impose. Un élément fondamental de la réforme est la création d'un régulateur, indépendant des entreprises du secteur et à l'abri des pressions politiques quotidiennes, mais disposant de ressources techniques suffisantes, recourant à des procédures transparentes et soumis à des obligations de rendre des comptes au public, aux entreprises du secteur et à l'État. Le nouvel environnement confèrera de plus grandes responsabilités au régulateur, notamment pour assurer un accès non discriminatoire et une tarification économiquement rationnelle des services de réseau. Bien entendu, le régulateur doit être pleinement responsable devant les institutions publiques, politiques et démocratiques de l'exécution de ses fonctions selon des critères de performance transparents.

De nombreux pays de l'OCDE ont mis en place des régulateurs indépendants, tandis que d'autres comptent sur les autorités de la concurrence pour assurer la régulation du secteur de l'énergie. Les dispositions particulières diffèrent d'un pays à l'autre, mais une régulation indépendante se caractérise toujours par une autonomie totale à l'égard des entreprises réglementées, la séparation fonctionnelle entre la prise de décisions et la promotion commerciale, un certain degré d'autonomie dans l'organisation et des obligations bien définies de transparence (publication des décisions, par exemple) et de responsabilité (par exemple, décisions susceptibles d'appel, examen public des dépenses). Pour que les décisions soient équitables et raisonnablement prévisibles, le régulateur doit pouvoir compter sur une expertise analytique et ne pas s'en remettre à celle des entreprises réglementées. En outre, les objectifs du régulateur doivent être clairement annoncés, c'est-à-dire plus précisément qu'en invoquant par exemple "l'intérêt général", et les progrès vers la réalisation de ces objectifs doivent faire l'objet d'un suivi. Enfin, les pouvoirs du régulateur devraient être clairement établis. La transparence conjuguée des objectifs, des pouvoirs, des procédures, des décisions et de l'information offre au public des critères de performance clairs pour évaluer dans quelle mesure le régulateur remplit son rôle.

A la faveur d'une régulation indépendante, la confiance des participants et des investisseurs potentiels du secteur énergétique tchèque s'accroîtra car ils seront assurés que les décisions réglementaires seront équitables, non discriminatoires, raisonnablement prévisibles et à l'abri des pressions politiques quotidiennes. Au fil du temps, des décisions de ce type peuvent renforcer la crédibilité et la légitimité du régime de réglementation, encourager l'investissement et contribuer au progrès des réformes. Il est difficile, à ce stade, de mesurer l'efficacité, les atouts et les faiblesses éventuels de l'Office de régulation de l'énergie car une part importante du cadre juridique doit encore être mise en place par décret, notamment les détails concernant le fonctionnement du marché et le rôle spécifique de la réglementation. Il semble que ce cadre présente plusieurs aspects positifs et négatifs :

- L'Office de régulation de l'énergie assumera le rôle de régulateur dans les secteurs du gaz et de l'électricité. Il est positif que la République tchèque crée un seul régulateur de l'énergie plutôt que deux régulateurs distincts pour le gaz et l'électricité. A l'instar de la République tchèque, certains pays de l'OCDE abandonnent progressivement l'"ancien" modèle, qui consistait à avoir des régulateurs spécialisés par secteur, pour les regrouper. Cela s'explique parce que des économies de champ sont possibles dans les activités de réglementation de l'accès aux industries de réseau et que les spécialistes compétents pour accomplir les tâches complexes requises sont en nombre limité. Un expert des questions relatives à l'accès aux réseaux gaziers aura beaucoup des qualifications nécessaires pour traiter les questions concernant l'accès aux réseaux électriques. De même, au fur et à mesure que les marchés parviennent à maturité, on observe une convergence des secteurs d'activité et des produits. Le degré de substituabilité entre produits sur différents marchés peut augmenter, les distinctions entre secteurs étant alors plus difficiles à cerner. De ce point de vue, l'existence

de plusieurs régulateurs est de plus en plus contraire à l'efficacité. Troisièmement, la multiplication des régulateurs risque d'entraîner plus souvent des rigidités institutionnelles dans les régimes de réglementation qui entraveront l'innovation et la concurrence au lieu de les favoriser. Si les régulateurs sont moins nombreux, et que leurs responsabilités sont plus larges, les rigidités seront sans doute atténuées. Certains pays ont réagi face à ces problèmes en ne se passant des régulateurs sectoriels pour les questions relatives à l'accès et aux prix pour confier les fonctions qui leur étaient dévolues à leurs autorités de la concurrence. Les autorités tchèques seraient bien avisées de repenser l'appareil réglementaire après une période de cinq ans, par exemple, pour décider s'il serait recommandable de regrouper encore plus les régulateurs indépendants.

- La loi sur l'énergie met en place une procédure d'appel des décisions prises en première instance par le régulateur. Elle consiste en un recours devant le Président de l'Office de régulation de l'énergie, qui réévalue la décision contestée sur la base des recommandations d'une Commission nommée par lui. Il est souhaitable de pouvoir compter sur un dispositif de recours efficace pour accroître la transparence et réduire le risque de défaillance de la réglementation. Cependant, le mécanisme prévu par la loi sur l'énergie ne sera peut-être pas crédible, car les participants du marché peuvent douter de l'indépendance réelle de l'examen de la première décision si le recours est intenté auprès du Président de l'Office de régulation de l'énergie. Outre l'appel devant le Président, il est possible de contester les décisions de l'Office de régulation de l'énergie devant les tribunaux par la voie du recours administratif ordinaire. Cela offre un niveau supplémentaire d'appel, par rapport aux dispositions antérieures selon lesquelles les décisions relatives à la fixation des prix étaient prises par le ministère des Finances -- dont les décisions étaient « définitives ». Bien que cette voie de recours supplémentaire mérite d'être saluée à certains égards, il y a des raisons de douter que l'appel devant les tribunaux soit un moyen de recours efficace. Premièrement, les questions relatives à la réglementation font normalement intervenir des aspects complexes des données et des considérations théoriques relativement nouvelles que les tribunaux ne sont peut-être pas parfaitement préparés à traiter. Deuxièmement, les procédures d'appel devant les tribunaux sont souvent longues et coûteuses. Un certain nombre d'autres pays ont donc créé des juridictions administratives spéciales compétentes en appel, dotées de l'expertise requise pour traiter rapidement les recours formés contre les décisions des organismes réglementaires. Les autorités tchèques devraient sérieusement étudier la question.
- Les remarques d'ordre général avancées dans le chapitre 2 concernant les difficultés éprouvées pour recruter et garder le personnel approprié dans les principales entités du secteur public sont également valables pour l'Office de régulation de l'énergie. Le personnel de l'Office de régulation de l'énergie traitera en permanence avec des homologues des entreprises énergétiques du secteur privé qui seront probablement beaucoup mieux rémunérés et disposeront sans doute de ressources plus importantes pour engager des experts-conseils et intervenir dans les procédures réglementaires. C'est un problème auquel les régulateurs doivent couramment faire face dans de nombreux pays. Les solutions proposées au chapitre 2 devraient s'appliquer à l'Office de régulation de l'énergie pour s'assurer que les compétences du personnel cadrent bien avec ses responsabilités.
- Dans un premier temps, l'Office de régulation de l'énergie sera financé sur l'enveloppe budgétaire du ministère de l'Industrie et du Commerce et, de ce fait, il pourrait être soumis à son influence. Il est toutefois positif que la loi sur l'énergie préserve l'autonomie de l'Office de régulation de l'énergie. Celui-ci est investi de pouvoirs importants en matière de collecte d'informations auprès des détenteurs d'autorisations. Il ne semble pas, cependant, que l'Office de régulation de l'énergie puisse imposer des conditions particulières dans le cadre

des autorisations. C'est plutôt dans la loi sur l'énergie que ces obligations sont énoncées, ainsi que dans les réglementations d'application ultérieures, notamment dans le Code de fonctionnement des réseaux de transport et de distribution, où figureront les détails concernant le raccordement aux réseaux et les modalités d'accès, ainsi que les règles relatives au dispatching et au fonctionnement du marché. L'Office de régulation de l'énergie peut émettre des avis sur ces réglementations dérivées, mais celles-ci continuent à relever du ministère de l'Industrie et du Commerce. Ces réglementations doivent être formulées avec soin pour faire en sorte que l'Office de régulation de l'énergie se voie conférer des pouvoirs suffisants pour exécuter la tâche difficile de régulation à laquelle il sera confronté en raison de l'intégration de la propriété du producteur dominant et de la plupart des entreprises de distribution. Il ne faudra pas perdre de vue la question de l'efficacité de l'Office de régulation de l'énergie, notamment si le besoin d'assouplir la réglementation se fait sentir : il conviendra peut-être, par exemple, d'élargir les pouvoirs de réglementation de l'Office de régulation de l'énergie ou d'imposer des conditions asymétriques pour l'octroi des autorisations.

- Le Royaume-Uni, dans les nouvelles réformes récentes, s'est éloigné du « modèle du régulateur unique », dans lequel une seule personne détient le pouvoir décisionnel, pour s'orienter vers des instances de régulation comportant plusieurs membres. On considère que cela permet de réduire la probabilité de captation du régulateur et aussi, purement et simplement, d'affecter à des tâches réglementaires ardues les ressources en personnel de plus haut niveau. C'est là un modèle que les autorités tchèques pourraient envisager de suivre dans une étape ultérieure.

2.7. Les conséquences de la privatisation des entreprises verticalement intégrées

Parmi d'autres objectifs, les autorités tchèques souhaitent apparemment maximiser les recettes de la cession des actifs de l'État dans les secteurs du gaz et de l'électricité par une intégration verticale et horizontale renforcée et la vente des entreprises dominantes solidement enracinées, même si elles sont soumises à un contrôle réglementaire. On constate une contradiction, dans les grandes orientations retenues, entre la volonté de maximiser les recettes de ces cessions et le degré souhaité d'ouverture à la concurrence dans la nouvelle structure du secteur. Les pouvoirs publics devront assurément procéder à des arbitrages, mais il serait peu judicieux que la maximisation des recettes prime sur l'objectif visant à stimuler la concurrence (ce qui est toutefois fréquent, semble-t-il).

Il y a effectivement lieu de prédire que la valeur sur le marché d'une entreprise dominante verticalement et horizontalement intégrée sera plus grande que celle d'une structure dissociée, dès lors que l'entreprise dominante est en mesure d'engranger des rentes de monopole en facturant des prix plus élevés et qu'un propriétaire du secteur privé est prêt à payer une prime pour les obtenir. Cependant, pour plusieurs raisons, il est peu probable que l'État tirera le meilleur profit de cette opération.

- Premièrement, la mission du régulateur est de réduire les bénéfices imputables à la situation de monopole. Pour autant qu'il la remplisse (et sa crédibilité en dépend), les bénéfices attendus seront moindres et la prime associée à la cession diminuera en conséquence. En outre, une fois la cession achevée, les pouvoirs publics auront intérêt à faire en sorte que le régulateur accomplisse au mieux sa mission, d'où une incohérence dans le temps qui crée une incertitude liée à l'action des pouvoirs publics ou à la réglementation.
- Deuxièmement, toute incertitude concernant la réglementation rendra plus aléatoires les rentes de monopole escomptées et fera augmenter le taux d'actualisation qui y sera appliqué, réduisant ainsi encore plus la prime correspondante.

- Troisièmement, les agents du secteur privé qui soumettront des offres devront sans doute faire face à des coûts de financement plus élevés que l'État et appliqueront en conséquence un taux d'actualisation plus élevé que celui-ci. Ils attacheront donc au flux des rentes une valeur capitalisée plus faible que celle que l'État lui attribue.
- Quatrièmement, on pourrait aboutir à un résultat équivalent au niveau des prix finals en privatisant une structure séparée et en imposant un droit d'accise spécial sur l'électricité ou le gaz. Cela permettrait à l'État de dégager davantage de recettes, en valeur nette actuelle, qu'en cas de privatisation d'un monopole parce qu'il n'y aurait pas d'incertitude et que l'État appliquerait un taux d'actualisation inférieur. On peut également se demander si la taxe implicite imposée sur l'électricité en privatisant le monopole est le moyen de collecter des recettes fiscales qui produit le moins de distorsions.

A cet égard, il conviendrait d'adopter une optique dynamique. Il semble bien établi qu'un cadre économique favorisant la concurrence sur un large front est un préalable important à une forte croissance économique pendant une période prolongée du côté de l'offre de l'économie. Qui plus est, de toute évidence, les économies susceptibles de parvenir à une croissance aussi dynamique se trouvent le mieux placées pour obtenir des résultats solides au plan budgétaire. *Par conséquent, même si la privatisation des monopoles peut améliorer le bilan budgétaire d'un État d'un point de vue statique, dans la mesure où les rentes sont capitalisées dans le prix de vente (sans oublier les points que l'on vient d'évoquer, laissant à penser que cette politique n'est pas satisfaisante en soi), elle risque aussi de saper le potentiel de croissance de l'économie et, partant, de compromettre son potentiel de recettes.* Non seulement la compétitivité de toutes les entreprises qui consomment beaucoup de gaz et d'électricité diminuerait, de même que leurs bénéfices et les impôts qu'elles acquitteraient en raison de la contrainte exercée par les marchés mondiaux sur leurs prix finals, mais les perspectives de croissance en pâtiraient aussi. Il est aisément concevable que la privatisation d'une entreprise dominante intacte puisse aller à l'encontre des objectifs budgétaires d'un gouvernement au-delà du très court terme.

2.8. Conclusions et lignes d'action envisageables dans le secteur électrique tchèque

Ce chapitre porte essentiellement sur la structure de la production, du transport et de la distribution de l'électricité. Il est axé également sur la question de la propriété commune et du rôle dévolu en conséquence au régulateur pour parvenir à des résultats comparables à ceux d'une situation de concurrence, ainsi que sur certains aspects du cadre réglementaire dont la mise en place est en cours.

Au stade actuel, il est difficile de mesurer l'efficacité du cadre réglementaire car la loi sur l'énergie est un texte législatif cadre ne traitant pas de nombreux détails d'application à définir dans des réglementations dérivées et des décrets. La nouvelle loi sur l'énergie en vigueur depuis le 1er janvier 2001 transpose la directive de l'UE sur l'électricité et, par conséquent, elle met en place un régulateur indépendant chargé de fixer les prix et de réglementer les conditions d'accès aux installations, en prévoyant en outre une ouverture progressive du marché à des échéances précises. On s'interroge à plusieurs égards sur les possibilités d'instauration de la concurrence étant donné la structure qui sera probablement celle de ce secteur. On s'inquiète principalement de la part de marché importante qui reviendra à CEZ a.s. au niveau de la production et, en particulier, de la réintégration verticale renforcée avec les entreprises de distribution régionales par suite de la privatisation prévue pour 2001, annoncée par le ministère de l'Industrie et du Commerce. De surcroît, la nouvelle loi sur l'énergie n'exige que la séparation comptable entre les différents niveaux fonctionnels du secteur (production, transport et distribution), aussi la tâche du régulateur sera-t-elle plus ardue qu'elle ne l'aurait été en cas de séparation de l'exploitation ou de la propriété. Bien que la séparation comptable

soit en conformité avec la directive de l'UE, elle compliquera la tâche du régulateur en ce qui concerne la fixation des tarifs d'accès aux réseaux de distribution et rendra plus difficile qu'il ne le faut l'entrée sur le marché des entreprises spécialisées dans la vente d'électricité aux consommateurs finals. Néanmoins, il est encourageant de voir que les autorités ont décidé d'imposer la séparation de la propriété entre CEPS a.s. et CEZ a.s.

En somme, la nouvelle loi sur l'énergie applique les directives européennes et ouvre le marché conformément au calendrier prévu par la directive de l'UE. Cependant, l'ouverture stipulée du marché est relativement lente comparée aux dispositions prises par de nombreux pays de l'UE. De même, la décision concernant la privatisation laisse passer la chance -- qu'il aurait été relativement simple et rapide de saisir -- de s'orienter vers un environnement concurrentiel optimal dont bénéficierait la compétitivité de l'économie tchèque. Les objectifs visant à maximiser les recettes tirées de la privatisation des actifs du secteur de l'électricité et à maintenir une "présence" tchèque dans le secteur électrique européen ont peut-être conduit les autorités à prendre des décisions moins favorables à la concurrence qu'il n'aurait été possible de le faire. Si l'objectif avait été de maximiser la contribution du secteur de l'énergie au dynamisme de la croissance de l'économie tchèque, les autorités auraient retenu d'autres solutions possibles.

Dans ce contexte, il y a lieu de formuler les recommandations suivantes :

1. **Privatisation** : Il conviendrait de reconsidérer la privatisation des participations de l'État dans les entreprises de distribution régionales en bloc avec celle de CEZ a.s. et de réorienter rapidement le processus afin que les entreprises de distribution régionales déjà séparées soient cédées à des acheteurs différents pour accroître les possibilités de concurrence au niveau de la commercialisation et de la vente aux consommateurs finals. Il importera également que la cession des actifs de CEPS a.s. par CEZ a.s. se déroule comme l'a annoncé le gouvernement.
 - La privatisation proposée par les autorités sous une forme réintégrée mettra un terme à l'autonomie récente des entreprises de distribution régionales et mettra en difficulté les producteurs indépendants existants puisque leurs principaux clients actuels (les entreprises de distribution régionales) seront détenus par une entreprise concurrente (CEZ a.s.). Cette démarche laisse échapper l'occasion de tirer parti d'une séparation structurelle préexistante dans le secteur.
 - Quel que soit le surcroît de recettes tirées de la privatisation, il sera plus que neutralisé par la hausse des coûts et la perte de dynamisme de la croissance économique. Une organisation du secteur à séparation verticale et horizontale aura des retombées optimales du point de vue de la concurrence et allégera la charge de travail de l'Office de régulation de l'énergie en matière de réglementation.
2. **Ouverture du marché** : Les autorités devraient accélérer et élargir l'ouverture du marché à un éventail plus large de clients.
 - Le degré d'ouverture prévu va au-delà des obligations prévues par la directive de l'UE, mais l'ouverture s'opérera plus lentement que dans la plupart des autres pays de l'UE.
3. **Tarifs** : Il est à conseiller d'achever sans retard le rééquilibrage prévu des tarifs et de faire en sorte que l'évaluation des actifs utilisée comme base de calcul pour les premiers tarifs d'accès aux réseaux de transport et de distribution soit fondée sur le coût de remplacement. Il y aurait lieu également de se préparer pour une transition vers des réglementations reposant sur des incitations.

- Il existe dans les tarifs actuels des distorsions qui ne seront pas tolérables sur un marché concurrentiel. L'Office de régulation de l'énergie devrait annoncer comment il prévoit de s'attaquer à ces distorsions, afin d'accroître la transparence de la réglementation. Il devrait s'engager à l'avance à adopter progressivement des techniques de réglementation fondées sur des incitations, selon un calendrier déterminé.
 - Le rééquilibrage des tarifs doit également être achevé dans le secteur gazier pour supprimer les distorsions, notamment compte tenu de l'augmentation possible de l'utilisation du gaz pour produire de l'électricité.
4. **Concurrence au niveau de la production** : Les autorités devraient envisager de créer plusieurs entreprises de production concurrentes à partir des actifs de production existants de CEZ a.s..
- La production est une activité intrinsèquement concurrentielle et CEZ a.s. pourra conserver une position nettement dominante si elle ne fait pas l'objet d'une séparation horizontale/verticale.
5. **Pouvoirs de l'Office de régulation de l'énergie** : Les autorités devront suivre de près la situation pour s'assurer que l'Office de régulation de l'énergie a des pouvoirs et des ressources suffisants pour rassembler des informations, appliquer des décisions et élaborer des réglementations pour atteindre ses objectifs. Il serait possible, notamment, de lui accorder des pouvoirs plus étendus afin qu'il puisse élaborer des réglementations en lieu et place du ministère de l'Industrie et du Commerce ou délivrer des autorisations sous réserve que certaines conditions de performances économiques soient remplies, et de changer sa structure afin de remplacer le régulateur unique par une commission.
- Le degré d'intégration verticale du secteur complique la tâche réglementaire de l'Office de régulation de l'énergie et fait dépendre la réussite du fonctionnement du marché de l'efficacité de la réglementation.
6. **Règles régissant les transactions sur le marché et réglementation asymétrique de CEZ a.s.** : En arrêtant ces règles, les autorités devraient attacher beaucoup d'attention aux conséquences pour le fonctionnement du marché de la position de force de CEZ au niveau de la production ; en outre, il conviendrait qu'elles réfléchissent à la question de savoir si le droit de la concurrence à lui seul sera suffisant pour faire face aux problèmes qui pourraient se poser ou s'il est nécessaire de concevoir, sous une forme ou une autre, une réglementation à priori asymétrique pour CEZ a.s..
- Le pouvoir de marché de CEZ a.s. lui permettra peut-être d'avoir un comportement abusif sur le marché de gros, mais cela dépendra des caractéristiques particulières de son organisation. Les autorités ne devront pas perdre de vue cette question.
7. **Dispositif de recours contre les décisions de l'Office de régulation de l'énergie** : Les autorités devraient envisager de mettre en place une juridiction spécialisée qui aurait les compétences requises pour traiter les questions complexes liées aux aspects réglementaires en évitant les retards qui caractérisent les procédures judiciaires.
- Les voies de recours actuelles pour contester les décisions de l'Office de régulation de l'énergie, consistant à saisir en appel son Président, risquent de poser des problèmes et devraient être repensées.

8. *Autres questions institutionnelles* : Les autorités devraient réexaminer la structure et les fonctions de l'Office de régulation de l'énergie dans un délai de cinq ans, par exemple, afin de déterminer s'il serait souhaitable de regrouper encore plus, au sein d'une seule instance, les fonctions de régulation de l'accès et des prix en couvrant un éventail plus large de secteurs.
- Au fur et à mesure que les marchés parviennent à maturité, le degré d'intervention réglementaire qui s'avère efficient peut évoluer, tout comme les délimitations des secteurs peuvent se déplacer, et il serait indiqué alors de reconfigurer l'appareil institutionnel des instances réglementaires.

3. LE SECTEUR DU GAZ DANS LA REPUBLIQUE TCHEQUE

Le secteur du gaz naturel se compose de plusieurs "strates de production" distinctes, qui diffèrent par la nature de la réglementation et les possibilités d'ouverture à la concurrence. On peut en distinguer cinq entre le lieu d'extraction (la "tête de puits") et le lieu de consommation (le "brûleur"). On trouvera à l'encadré 5 des détails de cette classification et une description brève de certaines des questions liées à l'instauration de la concurrence qui peuvent se poser.

Encadré 5. L'organisation du secteur du gaz naturel

La classification fonctionnelle du secteur du gaz est la suivante :

- (a) Production – elle comprend l'extraction et le traitement du gaz ou les installations de regazéification du GNL.
- (b) Transport – le transport du gaz à haute pression destiné aux gros clients tels que les entreprises de distribution, les gros consommateurs industriels et les centrales électriques.
- (c) Distribution – il s'agit de la distribution de gaz à basse pression pour desservir les clients absorbant des volumes de gaz faibles à moyens.
- (d) Stockage – le débit du gaz acheminé par le réseau de transport est régularisé en injectant du gaz dans les stockages en périodes creuses, et en en soutirant en périodes de pointe.
- (e) Vente aux consommateurs finals et commercialisation – la prestation de services d'établissement de contrats avec les entreprises de production, de transport et de distribution pour le compte des clients, ainsi que des services de comptage et de facturation qui y sont associés.

La concurrence entre producteurs de gaz est possible, à condition que la répartition physique des réserves de gaz et des réseaux de gazoducs s'y prête.

Les gazoducs affichent des économies d'échelle considérables, mais la concurrence entre gazoducs est parfois possible, en fonction du volume et de la répartition géographique de la demande. La concurrence entre gazoducs s'est instaurée sur certains marchés totalement libéralisés.

La distribution locale de gaz permet des économies de densité, comme de nombreuses autres industries de réseau – une fois absorbés les coûts irrécupérables de l'installation d'une conduite de gaz dans une rue, le coût marginal de raccordement d'un autre logement ou bâtiment à la conduite est très faible en comparaison du coût de doublement du réseau. En raison de ces économies de densité, on peut généralement qualifier la distribution locale de gaz de monopole naturel et la concurrence au niveau des infrastructures ne saurait être viable.

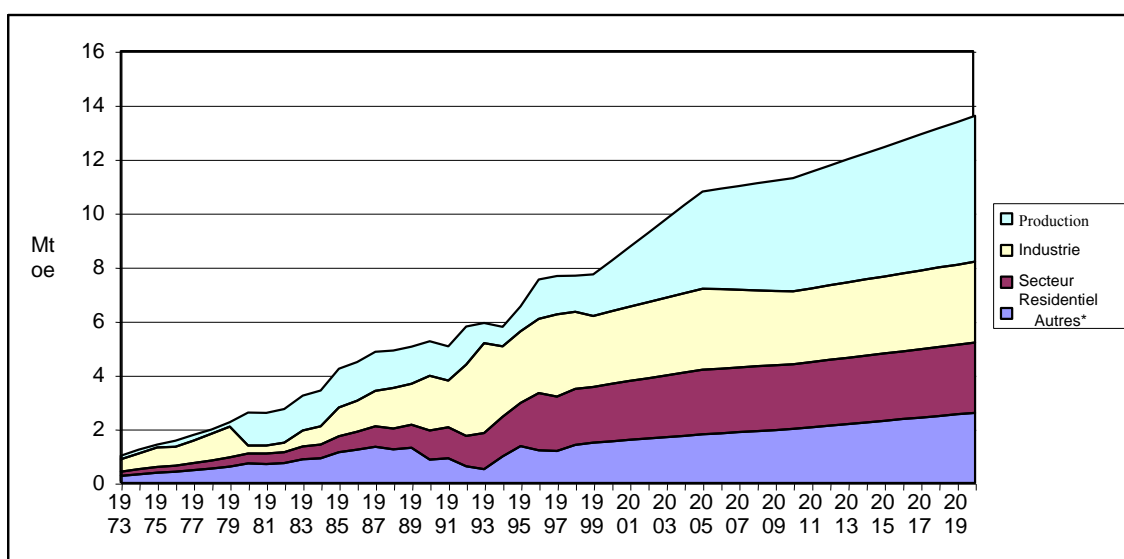
Les entreprises de distribution interviennent souvent aussi dans les activités de vente aux consommateurs finals et de commercialisation. Lorsque les marchés ne sont pas libéralisés, il existe couramment des monopoles régionaux au niveau de la commercialisation dont l'étendue coïncide avec la zone desservie par le réseau de conduites de distribution physique des distributeurs. Cependant, sur des marchés libéralisés, les nouveaux entrants peuvent vendre du gaz à des clients raccordés à un réseau de distribution en passant des accords d'accès aux canalisations de l'entreprise de distribution.

La demande de gaz est très variable. 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.

3.1. Description du secteur gazier tchèque

En 2000, le gaz naturel représentait quelque 20 % de la consommation d'énergie primaire de la République tchèque. En fait, cette part a doublé au cours de la décennie écoulée par suite de la réglementation environnementale des émissions imposée pour favoriser les combustibles propres et de la mise en œuvre d'un programme de subventions pour aider les ménages à se raccorder aux réseaux de fourniture de gaz. La demande intérieure de gaz s'est accrue relativement vite jusqu'à la récession économique de 1998. La demande est toutefois restée stable, pour l'essentiel, en 1998 et elle n'a augmenté que de 0.5 % en 1999 (AIE 2000).

Graphique 5. Consommation de gaz naturel, 1973-2020



* Comprend le secteur commercial, celui des services publics et le secteur agricole.

Source : Bilans énergétiques des pays de l'OCDE, AIE/OCDE Paris, 2000 et communication du pays Membre.

Production : Presque tout le gaz consommé dans la République tchèque est importé et la production intérieure ne fait guère concurrence aux importations. Le gaz naturel est importé par Transgas et acheminé par gazoducs depuis la Russie (à travers la République slovaque et l'Ukraine) ainsi que, pour des volumes moins importants, depuis la Norvège (en traversant l'Allemagne). Le gaz russe représente environ 80 % des approvisionnements et le gaz norvégien près de 20 %. Ainsi, les

approvisionnement sont diversifiés par rapport à la période de planification centralisée de l'économie. Depuis qu'il existe des interconnexions de gazoducs à travers l'Allemagne jusqu'au réseau européen interconnecté, l'éventail des sources possibles d'importations est plus large. L'accès à d'autres fournisseurs de gaz situés plus loin à l'est est aussi matériellement possible, grâce au réseau slovaque-ukrainien-russe, mais il est soumis au contrôle du conglomérat gazier russe. Les autorités tchèques n'ont pas encore mis à profit d'autres possibilités de diversification, hormis la Norvège ; en tout état de cause, le potentiel économique des autres sources d'approvisionnement est variable, car il faut tenir compte du coût du transport du gaz.

A l'heure actuelle, Transgas a le monopole des importations gazières. Ses contrats d'importation comportent des clauses « take-or-pay » prévoyant des livraisons en provenance de la Norvège de 3 milliards de mètres cubes jusqu'en 2007 et de la Russie de 9 milliards de mètres cubes jusqu'en 2013 (avec une option de 10 ans). Les clauses « take-or-pay » garantissent aux producteurs des niveaux minimums de recettes en monnaie forte, indépendamment des volumes de gaz effectivement livrés. Aux termes de ces contrats, les prix sont indexés sur les cours internationaux des produits pétroliers avec un certain décalage. Les contrats autorisent une flexibilité de renégociation des conditions contractuelles, à des échéances fixes, tous les 3 ans. Selon les autorités tchèques, la demande actuelle dans la République tchèque est à peine couverte par les contrats assortis de clauses « take-or-pay ». Or, ceux-ci posent un problème, examiné ci-après, pour la poursuite de la libéralisation.

Transport : Une entreprise d'État (Transgas) possède et exploite le réseau de transport. La demande intérieure de gaz représente quelque 20 % de la capacité totale du réseau de transport, qui achemine également des quantités assez importantes de gaz russe à destination de l'UE (environ 10 % des approvisionnements de l'UE). Six consommateurs finals sont directement raccordés au réseau de transport, mais ils absorbent moins de 0.1 % de la consommation totale. L'organisation de Transgas est celle d'une administration contrôlée à 100 % par l'État. Ses activités sont supervisées par un conseil de surveillance, présidé par le vice-ministre de l'Industrie et du Commerce et le ou les représentant(s) du Fonds national de la propriété.

Stockage : Les installations de stockage souterrain de la République tchèque sont, à une exception près, exclusivement exploitées par Transgas, qui gère également des installations louées en Allemagne et en République slovaque. Pris ensemble, tous ces stockages ont une capacité correspondant à 30 % de la consommation annuelle. Il existe un autre opérateur dans les activités de stockage. SPP Bohemia, a.s. a mis en service en 1999 en Moravie du Sud une installation de stockage d'une capacité maximum de 295 millions de mètres cubes, dont la capacité journalière de soutirage est de 3.6 millions de mètres cubes, soit environ 10 % de la capacité totale de stockage (dans le pays et les stockages loués à l'étranger) et de la capacité totale journalière de soutirage.

Distribution/vente : Les consommateurs achètent le gaz aux entreprises de distribution régionales qui, de leur côté, l'achètent à Transgas. Ces entreprises assurent la distribution de gaz par des réseaux à basse pression et mènent aussi des activités de vente aux consommateurs finals – dans ces fonctions, elles exercent des monopoles régionaux. Il n'y a pas d'intégration perceptible entre les secteurs du gaz et de l'électricité et les autres industries de réseau dans la République tchèque⁷. Les entreprises de distribution régionales desservent la Moravie du Nord, la Moravie du Sud, la Bohême du Nord, la Bohême orientale, la Bohême du Sud, la Bohême occidentale et la Bohême centrale, ainsi que la ville de Prague – chacune d'elles a le monopole dans sa zone de desserte et mène aussi bien des activités de distribution que de vente aux consommateurs finals. Elles ont été partiellement privatisées mais, à deux exceptions près, l'État en détient toujours des participations majoritaires, par l'entremise du Fonds national de la propriété et de Transgas. Les actionnaires minoritaires sont étrangers, et il s'agit surtout d'entreprises gazières. L'État n'est pas un actionnaire majoritaire des entreprises de distribution desservant Prague et la Bohême du Sud, mais il en conserve une participation de contrôle.

A l'heure actuelle, le degré de séparation entre le transport et la distribution dépasse l'obligation minimum stipulée par la directive de l'UE sur le gaz, puisque les entreprises de distribution sont des entités juridiquement séparées. Néanmoins, comme l'État y est encore majoritaire (sauf pour les entreprises de Prague et de la Bohême du Sud) par le biais du Fonds national de la propriété et de Transgas, et dans la mesure où la gouvernance des entreprises pose des difficultés, il serait hasardeux d'affirmer que les objectifs de la séparation verticale ont été atteints. Une privatisation plus poussée est prévue en 2001 et l'ouverture du marché stipulée dans la loi sur l'énergie, ainsi que la mise en œuvre de la directive de l'UE sur le gaz, pourraient entraîner une large libéralisation. Toutefois, la structure qui sera issue des plans de privatisation du gouvernement perpétuera sans doute une forte intégration verticale de la propriété, ce qui pose de graves problèmes du point de vue de la concurrence.

3.2. Comparaison des prix avec d'autres pays

Les prix acquittés par les consommateurs industriels en République tchèque, qui étaient légèrement supérieurs à la moyenne de la zone OCDE Europe en 1998 et 1999, ont diminué pour s'établir en dessous de cette moyenne depuis le début de l'an 2000. Les pays qui ont une production nationale et des marchés libéralisés pratiquent des prix plus bas. Ces comparaisons font ressortir les économies que l'on peut réaliser en procédant à une réforme efficace dans la République tchèque (tableau 4 et graphique 6). Cependant, il est notable que les prix payés par les ménages dans ce pays dépassaient de 10 % seulement les prix acquittés par des consommateurs industriels absorbant de grands volumes en 1998, contrairement à la tendance générale dans d'autres pays, où les ménages paient le double ou le triple du prix industriel, en raison de la valeur unitaire plus faible des transactions qui caractérisent cette catégorie de consommateurs⁸. Ce faible écart de prix témoignait d'une forte subvention croisée au profit du secteur industriel alimentée par les recettes perçues dans le secteur résidentiel.

Si le gaz semble « bon marché » pour les ménages en République tchèque par rapport aux tarifs résidentiels dans d'autres pays (comparaison fondée sur l'utilisation des taux de change du marché), ce n'est pas le cas lorsque les prix sont évalués sur la base des parités de pouvoir d'achat. Le gaz n'est pas particulièrement bon marché en République tchèque si l'on considère la faiblesse générale des prix dans ce pays, qui témoigne également, le plus souvent, du coût inférieur de la main-d'œuvre. Cette situation met un frein au rééquilibrage des tarifs.

Tableau 4. Prix moyens annuels du gaz naturel (1998)

	Industrie (USD/10* kcal)	Ménages (USD/10* kcal)	Ménages (USD/10* kcal) Sur la base des PPA
République tchèque	159.8	177.3	421.1
OCDE Europe	143.9	430.2	446.8
Royaume-Uni et Pays-Bas (moyenne)	115.9	343.9	324.4

Note* : Les prix industriels ne comprennent pas la TVA, tandis que celle-ci est incluse dans les prix payés par les ménages. Les prix sont calculés sur la base du pouvoir calorifique supérieur.

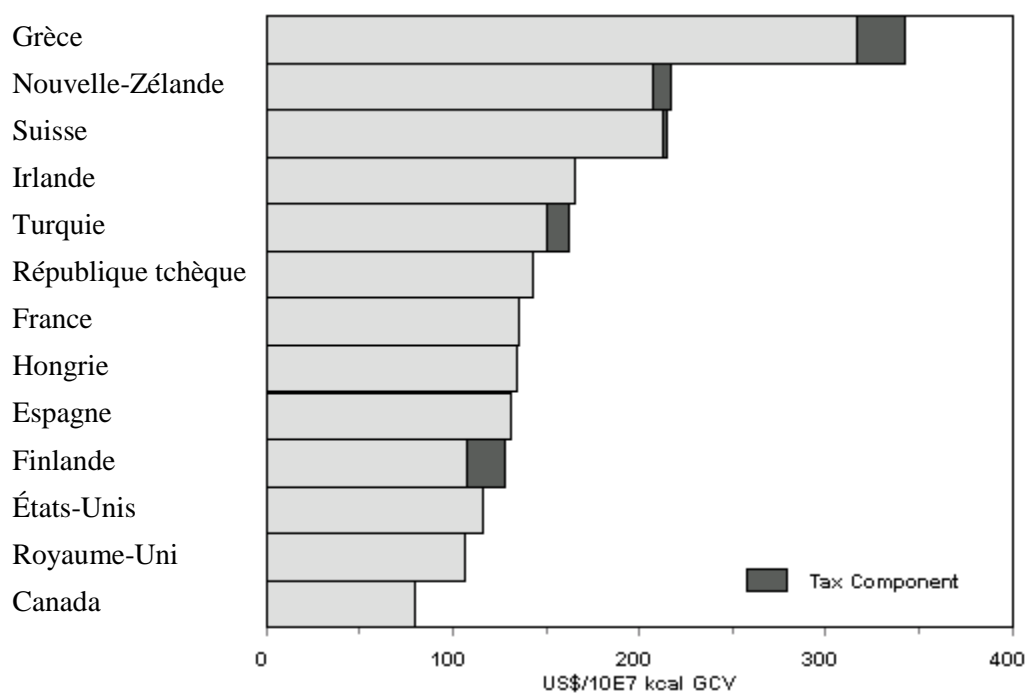
Source : AIE, Energy Prices and Taxes Quarterly Statistics QII 2000, Partie II, D tableaux 13 et 15, et Partie II, F tableau 15.

La transition vers des tarifs qui reflètent les coûts est bien avancée et le rééquilibrage complet était prévu pour 2002. Les prix à la consommation ont augmenté de 15 % en janvier 2000 et de 24 % en janvier 2001. L'augmentation des prix du pétrole depuis 1999 a fortement gonflé la hausse des tarifs résidentiels qu'exigeait le rééquilibrage. Le nouvel Office de régulation de l'énergie se trouve face à un défi à relever : il est à conseiller de rééquilibrer progressivement les tarifs pour éviter dans toute la mesure du possible une flambée des prix à la consommation finale, susceptible de nuire à la

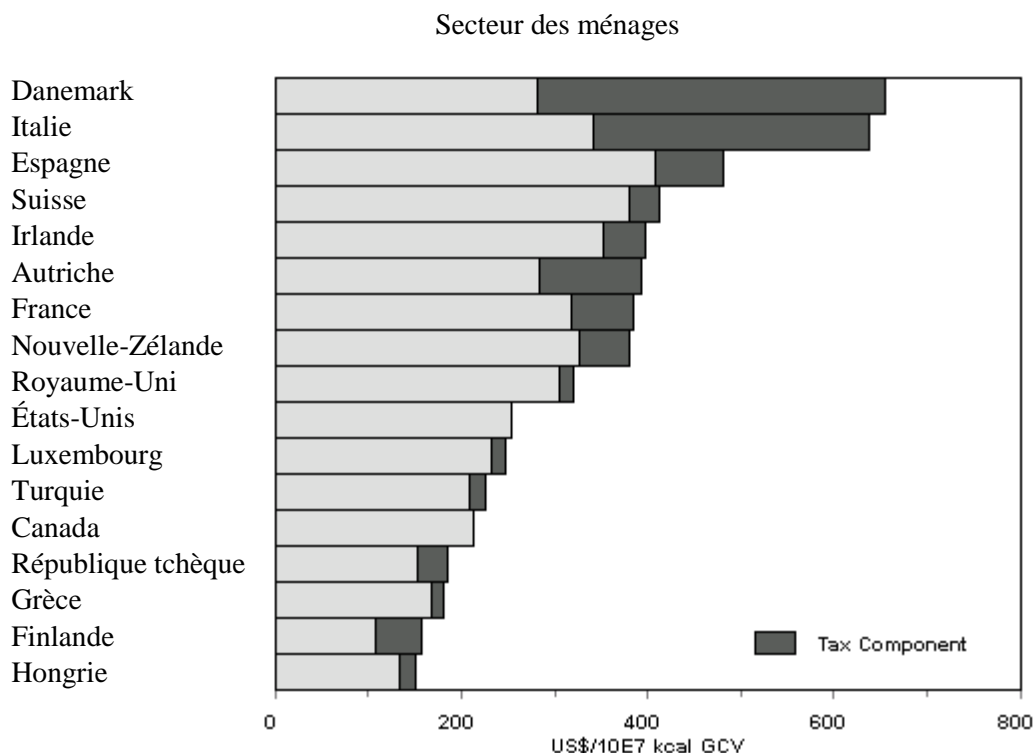
pérennité des réformes. Il importe de mener le rééquilibrage des prix à son terme, surtout parce que l'écart entre les tarifs résidentiels et industriels est affecté d'une distorsion qui fausse les choix technologiques des ménages pour le chauffage des locaux. Cette distorsion des prix lèse face à la concurrence les entreprises de chauffage urbain qui utilisent le gaz pour produire de la chaleur dans des centrales de cogénération, même si elles sont compétitives en termes d'efficacité technique et d'efficacité d'utilisation des ressources.

A l'heure actuelle, les tarifs ne comportent pas d'élément lié à la distance. Ce type de tarification "timbre poste" peut s'avérer efficace lorsque le coût de la différenciation entre clients en fonction de la distance est élevé – les autorités tchèques font observer, à cet égard, que les réseaux sont interconnectés et que les flux de gaz ne vont pas dans une seule direction. Il est probable toutefois que l'application de tarifs ne tenant pas compte de la distance ne pourra pas se perpétuer dès lors que le secteur sera libéralisé et que les tarifs des services de transport se dissocieront des tarifs de l'énergie elle-même.

Graphique 6. Prix du gaz dans les pays de l'AIE, 1999



Graphique 7. Prix du gaz dans les pays de l'AIE, 1999



Source : *Energy Prices and Taxes*, AIE/OCDE Paris, 2000.

3.3. Objectifs de la politique tchèque et institutions réglementaires

Les objectifs de la politique énergétique tchèque et le rôle des institutions concernées a été décrit dans la section qui traite de l'électricité. Les dispositions et institutions réglementaires sont à plusieurs égards identiques dans le secteur gazier, mais on peut signaler les différences suivantes :

- L'ouverture du marché est conforme à la directive de l'UE sur le gaz, mais plus lente et moins complète que dans la plupart des pays de l'UE, ainsi qu'en comparaison du secteur de l'électricité. Le calendrier prévu pour l'ouverture du marché est le suivant :
 - 1er janvier 2005 : Ouverture du marché correspondant au minimum à 28 % de la consommation totale de gaz. Les clients éligibles qui pourront choisir leur fournisseur de gaz seront notamment les producteurs d'électricité utilisant des centrales thermiques au gaz, les gros clients ayant affiché l'année précédente une consommation de 15 millions de mètres cubes (ou un volume différent, arrêté par décret) et les distributeurs de gaz qui en fourniront des volumes suffisants à leurs clients éligibles.
 - 10 août 2008 : Ouverture de 33 % au minimum, sur la base d'un volume d'au moins 5 millions de mètres cubes.
 - La loi ne précise pas l'évolution ultérieure de l'ouverture du marché, mais une ouverture plus rapide et plus complète pourrait être promulguée par décret plus tard.

- L'accès aux installations de transport de gaz sera négocié et non réglementé. Cependant, le cadre commercial général pour les négociations doit être défini par le gestionnaire du réseau de transport et approuvé par l'Office de régulation de l'énergie. L'accès aux réseaux de distribution sera réglementé, c'est-à-dire que les modalités et conditions d'accès seront soumises à l'approbation de l'Office de régulation de l'énergie. Le gestionnaire du réseau de transport devra tenir une comptabilité séparée des activités de transport et des autres. La même séparation comptable est imposée aux gestionnaires des réseaux de distribution. Les conditions types de la séparation comptable seront énoncées dans un décret ultérieur.
- Le stockage du gaz n'est pas soumis à un régime d'accès réglementé ou négocié. Les services de stockage sont simplement assurés sur une base contractuelle, mais la loi ne prévoit aucun mécanisme qui oblige à conclure un contrat. Par conséquent, si un prestataire de services de stockage exerçait un abus de position dominante en refusant de conclure un contrat, le droit de la concurrence pourrait être applicable.
- Les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution peuvent refuser l'accès à leurs installations en invoquant la dérogation liée aux clauses « take-or-pay », si les obligations qui s'y rattachent sont susceptibles de leur poser une « grave difficulté économique et financière ». La dérogation au titre des obligations « take-or-pay » est autorisée dans le cadre de l'UE et vise à protéger les opérateurs historiques contre le risque de devoir faire face à des coûts échoués importants par suite de l'instauration de la concurrence. Le gestionnaire du réseau de transport peut restreindre ou suspendre un transport dans des situations de danger ou d'urgence, ainsi qu'en cas de réparations — mais il ne semble pas pouvoir le faire sur la base de contrats d'approvisionnement interruptibles pour prévenir la congestion du réseau.
- La fonction de régularisation du débit et de dispatching du réseau principal ne sera pas confiée au gestionnaire du réseau de transport mais à une nouvelle institution appelée « Centre principal de dispatching du gaz » constituée en entité juridique distincte qui sera indépendante des principaux participants du marché. Les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution coopéreront avec ce Centre dans l'exécution de leurs propres fonctions de dispatching. Les détails du fonctionnement de ce dispositif seront promulgués dans un décret ultérieur.

L'ouverture à la concurrence dans le secteur gazier est plus lente et moins poussée que dans le cas de l'électricité – elle correspond aux obligations énoncées dans la directive de l'UE sur le gaz, mais la législation ne prévoit pas d'accélérer l'ouverture par décret. La plupart des pays de l'UE ont libéralisé plus rapidement le secteur gazier, en dépassant les exigences minimales, et il serait souhaitable que les autorités tchèques accélèrent ce processus par décret. Un exemple d'incohérence prévisible due au décalage de l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité tient au fait que les producteurs utilisant du gaz pourront vendre de l'électricité sur le marché libéralisé aux clients éligibles à partir de 2002, mais ne pourront pas acheter de gaz sur un marché libéralisé avant 2005.

Application du droit de la concurrence. Le droit de la concurrence s'applique à ce secteur et c'est l'Office pour la protection de la concurrence économique qui est chargé de le faire respecter. Dès lors qu'une entreprise gazière opère dans le respect de la loi sur l'énergie, elle ne contrevient pas à la loi de la concurrence et la compétence de l'Office ne sort pas du cadre de la loi sur l'énergie. En cas de violation possible de la loi sur la concurrence, cet Office coopère avec l'Office d'État d'inspection de l'énergie ou avec le ministère de l'Industrie et du Commerce. L'Office a défini le marché géographique qui coïncide avec les territoires desservis par chacune des entreprises de distribution régionales. Il est intervenu à deux occasions pour remédier à des abus de position dominante : d'une part, lorsqu'une entreprise de distribution régionale exigeait d'un nouveau client, lors de la signature du contrat, qu'il

garantisse le règlement des dettes d'un client antérieur et, d'autre part, quand des entreprises de distribution régionales demandaient à leurs nouveaux clients de financer les compteurs. Dans ce dernier cas, il y avait également infraction à la loi sur l'énergie. L'Office n'a eu à traiter d'aucune proposition de fusion dans le secteur de la distribution.

3.4. *Autres questions liées à l'instauration de la concurrence dans le secteur gazier tchèque*

Les autorités tchèques se sont engagées à poursuivre la privatisation. Comme pour le secteur de l'électricité, il est actuellement prévu de privatiser en bloc les participations de l'État dans Transgas et dans les entreprises de distribution. La réintégration verticale de Transgas suscite de graves préoccupations eu égard à la concurrence, car Transgas interviendra directement ou indirectement, par le biais de ses filiales dont elle possède des participations majoritaires et qu'elle contrôle, à la fois dans des activités potentiellement concurrentielles et dans des activités de monopole. En particulier, l'entreprise aura intérêt de ce fait à exercer une discrimination à l'encontre des nouveaux entrants une fois le marché libéralisé. La discrimination peut être indirecte, en s'exerçant notamment par le biais de l'affectation de la capacité ou du choix du moment où l'information est communiquée. Une régulation indépendante peut tenter de lutter contre les comportements discriminatoires, mais la réglementation peut être très interventionniste et coûteuse pour le régulateur et l'entreprise, sans pour autant s'avérer d'une grande efficacité. En revanche, les solutions structurelles instaurent une concurrence réelle dans les activités où il est possible de le faire, en séparant la propriété des entreprises qui mènent des activités concurrentielles de celle des entreprises qui exercent un monopole naturel. Il est certes nécessaire que les activités de monopole restent soumises à une régulation indépendante pour empêcher les pratiques de prix abusifs, mais il n'incombe plus au régulateur la tâche difficile de détecter et d'empêcher la discrimination. L'analyse ci-après porte sur la structure et la réglementation des segments qui pourraient ou non s'ouvrir à la concurrence dans le secteur gazier.

Stockage. Le stockage est une activité potentiellement concurrentielle. L'accès au stockage, à des prix et selon des modalités efficaces et non discriminatoires, est essentiel pour que les entreprises s'introduisant sur le marché concurrencent efficacement Transgas ou ses filiales au niveau de la fourniture de gaz – le stockage est nécessaire pour réguler les écarts à court terme entre l'offre et la demande. Dans le secteur gazier tchèque, le gaz est stocké dans des installations souterraines spécialement construites à cet effet, très dispersées sur le territoire. Par conséquent, si ces installations devaient appartenir à des propriétaires différents, il n'y aurait pas de perte notable d'économies d'échelle. Transgas détient presque tous les stockages gaziers en République tchèque et il n'est pas prévu de cession de ces actifs dans le cadre de la privatisation. Aussi cette activité demeurera-t-elle un monopole virtuel, sauf si de nouveaux acteurs s'introduisent sur le marché ou si Transgas décide de vendre certains de ces actifs. L'instauration de la concurrence au niveau du stockage passe nécessairement par la cession des actifs et la réduction des obstacles à l'entrée. Pour garantir un accès non discriminatoire aux stockages jusqu'au moment où ce service deviendra concurrentiel, Transgas devrait être obligée de l'accorder ; en outre, les conditions lui permettant de refuser l'accès à ces installations devraient être claires et non discriminatoires.

La nouvelle loi sur l'énergie exige une autorisation spécifique pour les activités de stockage, mais ne prescrit que la séparation comptable entre ce maillon de filière et les autres. Apparemment, elle n'oblige pas non plus à assurer des services de stockage pour les clients autorisés, ni ne réglemente les prix. Les services de stockage doivent faire l'objet de contrats, mais il n'existe aucune disposition équivalente à l'obligation d'assurer des services de transport et de distribution pour les clients autorisés. Si Transgas est privatisée en gardant sa structure intacte, l'absence d'obligation d'assurer des services de stockage pour les clients autorisés apparaît comme une carence flagrante du régime réglementaire proposé : cela permettrait à Transgas de refuser des services de stockage aux nouveaux entrants sur le marché de la distribution rivalisant avec ses propres filiales. Ce serait donc un véritable handicap pour les nouveaux entrants potentiels. Transgas devrait être tenue de se dessaisir d'une

capacité de stockage suffisante pour créer un marché concurrentiel. En attendant, il conviendrait de lui imposer l'obligation d'assurer des services de stockage, étant donné qu'elle jouit d'un monopole à ce niveau. Si ces solutions n'étaient pas adoptées, seul le droit de la concurrence permettrait de régler le problème de l'accès au stockage, à condition qu'il se précise en reprenant la jurisprudence élaborée dans d'autres juridictions pour intégrer la notion d'"installations essentielles" dans la loi traitant des abus de position dominante. Cette démarche n'irait pas sans mal – en termes de délais et d'efficacité –, contrairement aux solutions fondées sur la cession d'actifs ou l'accès négocié/réglementé.

Vente. La vente et la commercialisation du gaz constituent également une activité potentiellement concurrentielle. Dans le contexte tchèque, de nouveaux entrants peuvent s'engager dans cette activité en obtenant une autorisation d'exercer la profession de négociant en gaz, pouvant en acheter et en vendre à d'autres participants du marché gazier, à l'exception des clients protégés. Les négociants opérant au niveau de la commercialisation auront besoin d'accéder aux installations de transport de Transgas, aussi bien sur le territoire tchèque qu'à l'étranger, ainsi qu'aux installations de distribution. Il n'existe pas de solution de rechange et, d'une manière générale, il ne serait pas rentable pour les concurrents de construire leur propre infrastructure. Aux termes de la nouvelle loi sur l'énergie, l'accès au réseau de transport sera négocié et l'accès aux réseaux de distribution sera réglementé par l'Office de régulation de l'énergie.

En cas de différend relatif à l'accès, l'entreprise verticalement intégrée l'emporte sur sa rivale non intégrée parce que celle-ci subit une discrimination tant que le différend n'est pas réglé. Les retards risquent de réduire à néant la rentabilité de l'entrée sur le marché. Le règlement rapide des différends est un facteur positif dans un régime réglementaire. Une réglementation de l'accès *ex ante*, conforme au droit de la concurrence et permettant un règlement rapide des différends -- surtout pendant les premières phases de la libéralisation --, vaut beaucoup mieux que l'octroi de l'accès *ex post*, après saisine des autorités compétentes, enquête, décision et mesures d'application pour l'obtenir. Aussi, l'obligation prévue par la législation tchèque d'accorder l'accès aux réseaux de transport et de distribution à des tarifs réglementés par l'Office de régulation de l'énergie est-elle un élément du cadre prévu qui va dans le bon sens. Cependant, l'accès au réseau de transport par négociation pourrait soulever plus de difficultés. On ne peut pas encore tirer de conclusion à cet égard car la situation dépendra des « conditions-cadres » de l'accès négocié qui doivent être formulées par Transgas et approuvées par l'Office de régulation de l'énergie.

Un autre aspect délicat dans la privatisation proposée sous une forme intégrée est l'actionnariat extrêmement concentré des entreprises de distribution régionales, qui réduira sensiblement les perspectives d'ouverture à la concurrence au niveau de la vente aux consommateurs finals. Dans le cas contraire, les entreprises de distribution régionales auraient sans doute pu rivaliser entre elles en s'introduisant sur leurs marchés régionaux respectifs. Or, il ne sera pas dans l'intérêt de l'actionnaire commun qui les contrôle toutes qu'une telle concurrence apparaisse – il aura plutôt intérêt à conserver un pouvoir de marché maximum. Aussi, dans ce secteur, la concurrence devrait venir des nouveaux entrants, c'est-à-dire des négociants en gaz qui décideraient de mettre en place des activités de vente aux consommateurs finals. À l'évidence, les nouveaux entrants se heurteront à des obstacles plus importants que les fournisseurs en place faute de systèmes fonctionnels, de présence sur le marché, de personnel qualifié, etc. Il est particulièrement regrettable que l'on laisse échapper l'occasion de stimuler la concurrence à ce niveau, car c'est le seul secteur qui aurait normalement offert de bonnes perspectives d'ouverture à la concurrence. C'est pourquoi des arguments solides plaident pour la privatisation séparée des entreprises de distribution régionales. Cela aurait de surcroît l'avantage de faciliter la tâche du régulateur, ardue en raison de la propriété commune des réseaux de transport et de distribution verticalement intégrés, dont il est question ci-après.

Transport et importations. La privatisation de Transgas sous une forme réintégrée avec les entreprises de distribution régionales ne crée pas des conditions propices à l'apparition de la concurrence entre fournisseurs de gaz. La loi sur l'énergie permettrait à Transgas de refuser l'accès

négozié à des clients éligibles si cela supposait de graves difficultés financières liées à ses obligations « take-or-pay ». Par conséquent, même si le monopole légal de Transgas sur les importations de gaz (en vertu du Décret N° 318 de 1996 du ministère de l'Industrie et du Commerce) prendra fin lorsque la République tchèque adhèrera à l'UE, la possibilité que des importations réalisées par d'autres agents fassent une concurrence réelle à Transgas risquent d'être limitée pendant longtemps. Pour être plus précis :

- Transgas contrôle effectivement la capacité disponible de fourniture et de transport de gaz. Compte tenu de l'ampleur de ses obligations « take-or-pay », Transgas ne voudra sans doute pas que du gaz importé au titre de contrats autres que les siens, qui sont assortis de clauses « take-or-pay », soit vendu en République tchèque et, pour empêcher cette concurrence, elle pourra refuser l'accès au réseau.
- Par conséquent, il y a peu de chances que les marchés du gaz en tant que produit énergétique et de son transport suivent des trajectoires distinctes dans un avenir prévisible -- cette structure stratifiée du marché et la « marchandisation » du produit énergétique qu'est le gaz constituent un trait fondamental des marchés très libéralisés. Transgas, au contraire, continuera probablement à vendre un produit groupé composé du gaz et du transport, ce qui empêchera de tirer profit des gains d'efficacité que procurent les transactions portant sur l'énergie elle-même et sur son transport. Ce modèle est celui de la directive de l'UE sur le gaz (qui autorise des dérogations en cas d'engagements « take-or-pay ») ainsi que celui de la nouvelle loi tchèque sur l'énergie. En fait, même si les importations seront sans restrictions, la possibilité de refuser l'accès au transport peut dresser un obstacle réel aux importations autres que celles de Transgas au titre de ses contrats « take-or-pay ». Si, par essence, les entreprises tchèques sont libres d'acheter autant de gaz qu'elles le souhaitent à l'étranger, elles ne pourraient pas en obtenir le transport jusqu'à un site en République tchèque, ce qui empêchera la concurrence sur le marché intérieur et les importations.
- En conséquence, les améliorations des performances du secteur gazier tiendront essentiellement à la réglementation des prix finals du gaz – le régulateur devra s'efforcer de fixer des prix d'un niveau équivalent à celui qu'aurait déterminé le jeu d'un marché concurrentiel, alors que la structure du marché demeurera sans doute fondamentalement non concurrentielle.

Les contrats assortis de clauses « take-or-pay » ont souvent été considérés comme un obstacle à l'instauration de la concurrence, étant donné que les nouvelles options concurrentielles d'approvisionnement peuvent revenir moins cher et entraîner des pertes considérables pour l'entreprise en place (OCDE 2000). Cette crainte a également été évoquée pour justifier la privatisation de Transgas sous une forme verticalement intégrée – qui n'était pourtant pas indispensable, comme on l'a dit plus haut, vu la protection prévue dans la nouvelle loi sur l'énergie qui permettrait à Transgas de refuser l'accès au motif des dérogations accordées en cas d'engagements « take-or-pay ». Il serait toutefois possible d'imprimer au régime une orientation qui favorise davantage la concurrence sur le marché intérieur sans manquer à l'engagement de respecter les obligations « take-or-pay ». En général :

- Il conviendrait de limiter autant que possible les entraves à la concurrence découlant des obligations « take-or-pay » sur le marché intérieur du gaz en tant que produit énergétique. Pour le moins, l'Office de régulation de l'énergie devrait être très vigilant pour déceler les abus liés au droit de refuser l'accès – le régulateur devrait exercer une surveillance extrêmement rigoureuse en permanence pour éviter que Transgas empêche concrètement la concurrence de jouer sur les marchés en aval. L'Office de régulation de l'énergie semble disposer des pouvoirs nécessaires et s'être donné les objectifs appropriés pour parvenir à ce résultat.
- Pour s'attaquer à ce problème plus à fond, dans une optique structurelle, on pourrait envisager une séparation des activités d'importation et de transport de Transgas plus poussée que la séparation comptable requise par la nouvelle loi sur l'énergie. En procédant ainsi, une Division du transport de Transgas, séparée au niveau de l'exploitation, n'aurait pas le droit de refuser l'interconnexion à des négociants ou à des clients éligibles ayant acheté du gaz à la Division des importations, elle aussi séparée au plan de l'exploitation. Cela contribuerait à stratifier les marchés de l'énergie elle-même et de son transport ainsi qu'à préparer le marché intérieur de l'énergie à la concurrence en prévision du moment où les obligations « take-or-pay » ne constitueront plus une contrainte.

Lors de la privatisation de Transgas, il faudrait veiller attentivement aux conséquences qu'aurait, du point de vue de la concurrence, le fait que l'acheteur opère également en amont ou en aval de la filière. Il pourrait se poser des problèmes, par exemple, si l'entreprise norvégienne Statoil ou le conglomérat russe Gazprom – les deux fournisseurs actuels de gaz – en venaient à acquérir Transgas : à long terme, cela irait à l'encontre de la volonté de la République tchèque de diversifier ses sources d'importation. Il serait souhaitable de recueillir les avis de l'Office pour la protection de la concurrence économique à propos des effets sur la concurrence, pendant le processus de privatisation, de la vente éventuelle à certains investisseurs en particulier.

Séparation du transport et de la distribution : La distribution est généralement considérée comme un monopole naturel et le transport aussi peut être monopolistique. Il se justifie toutefois, pour des motifs importants, d'exiger la séparation de ces activités. On allègue habituellement qu'une certaine forme de séparation est nécessaire pour permettre au régulateur de rassembler les informations dont il a besoin afin d'empêcher qu'une entreprise de transport exerce une discrimination à l'encontre d'une entreprise de distribution en aval qui est en concurrence avec une autre entreprise de distribution qu'elle-même contrôle. La nouvelle loi tchèque ne prescrit que la séparation comptable, en conformité avec le cadre de l'UE. Si les entreprises de distribution restaient séparées, il y aurait également une séparation juridique entre le transport et la distribution. Cependant, ainsi qu'il est signalé plus haut, de plus en plus d'indices tendent à prouver que les performances économiques seront sans doute meilleures en cas de séparation structurelle effective, dès lors que celle-ci supprime les incitations à exercer une discrimination et réduit le poids de la réglementation. Le risque de défaillance de la réglementation et le coût de cette défaillance seront d'autant moins importants que le fardeau réglementaire sera moindre. Par conséquent, c'est un argument supplémentaire en faveur de la séparation verticale de l'industrie gazière tchèque, qu'il conviendrait de préserver en ne cédant pas les participations de l'État à un seul acheteur.

Aspects réglementaires : Ces aspects – notamment les pouvoirs du régulateur et sa structure institutionnelle – ont été examinés en détail dans la section traitant de l'électricité et on peut en tirer des conclusions équivalentes pour le secteur gazier.

3.5. Conclusions et lignes d'action envisageables dans le secteur gazier tchèque

La République tchèque a remanié en profondeur la réglementation du secteur gazier aux termes de la nouvelle loi sur l'énergie entrée en vigueur le 1er janvier 2001, conçue pour transposer dans la législation nationale la directive de l'UE sur le gaz naturel, et notamment une ouverture du marché correspondant aux exigences de la directive de l'UE. Le marché s'ouvrira par conséquent un peu plus lentement qu'il ne l'a fait dans la plupart des autres pays de l'UE où la libéralisation est en cours, sauf si le processus est accéléré par décret. La nouvelle loi porte création d'un nouvel Office de régulation de l'énergie qui sera indépendant vis-à-vis des fonctions décisionnelles du ministère de l'Industrie et du Commerce. Il sera confié au régulateur la responsabilité essentielle de réglementer le secteur gazier, c'est-à-dire les conditions régissant l'accès au transport, à la distribution et au stockage. Pour que la concurrence joue dans ce secteur, il faut notamment que les conditions d'accès aux installations essentielles soient non discriminatoires.

Il est difficile, pour l'heure, de mesurer l'efficacité du cadre réglementaire parce que la loi sur l'énergie est une législation cadre et qu'une bonne part des détails d'application seront précisés dans des réglementations dérivées et des décrets. En outre, la nouvelle loi sur l'énergie ne prescrit que la séparation comptable entre les différents niveaux fonctionnels du secteur (transport, stockage et distribution), aussi la tâche du régulateur sera-t-elle plus complexe qu'en cas de séparation de l'exploitation ou de la propriété. Bien que ce choix soit conforme à la directive de l'UE sur le gaz, il compliquera la réglementation de la tarification de l'accès et l'entrée sur le marché de négociants spécialisés en gaz sera plus difficile qu'il ne serait souhaitable.

Du point de vue structurel, à certains égards, les réformes ne sont pas assez audacieuses. Un monopole subsistera au niveau du transport alors que, dans le cadre d'une réforme plus hardie, on aurait pu envisager une restructuration de Transgas pour favoriser la concurrence possible dans ce secteur. La privatisation proposée de Transgas, en bloc avec celle des filiales de distribution qu'elle contrôle, entraîne un renforcement de l'intégration verticale qui imposera à la République tchèque des coûts considérables, dépassant les avantages qu'elle tirerait d'une augmentation des recettes de la privatisation. Au niveau du stockage du gaz également, les activités pourraient être concurrentielles en République tchèque, mais pour qu'une concurrence réelle s'instaure, la cession des actifs et l'assouplissement des conditions d'entrée sur le marché s'imposent. En conservant une structure verticalement intégrée, les incitations à la discrimination à l'encontre des nouveaux entrants en matière d'accès aux installations essentielles sont maintenues. En outre, les liens de propriété commune font que les différentes entreprises de distribution existantes ont moins intérêt à chercher à s'introduire sur leurs marchés respectifs, ce qui aurait normalement été le principal facteur déclenchant l'ouverture à la concurrence.

En résumé, comme pour l'électricité, le nouveau cadre défini dans la loi sur l'énergie ainsi que la réintégration et la privatisation proposées des participations de l'État dans ce secteur laissent passer une chance de s'orienter vers un environnement concurrentiel optimal dont bénéficierait la compétitivité de l'économie tchèque.

Dans ce contexte, le gouvernement devrait prendre en considération les recommandations suivantes :

Privatisation : Il conviendrait de reconsidérer la privatisation des participations de l'État dans les entreprises de distribution régionales en bloc avec celle de Transgas et de réorienter rapidement le processus afin que les entreprises de distribution régionales déjà séparées soient cédées à des acheteurs différents pour accroître les possibilités de concurrence au niveau de la commercialisation et de la vente aux consommateurs finals.

- La privatisation réintégrée proposée par les autorités est peu judicieuse : elle laisse échapper l'occasion de tirer parti de la séparation structurelle préexistante dans le secteur et accroît la difficulté de la tâche du régulateur.
- Tout surcroît de recettes de la privatisation sera plus que neutralisé par l'augmentation des coûts et la perte de dynamisme de la croissance économique. La séparation horizontale et verticale du secteur donnera les meilleurs résultats possibles du point de vue de l'instauration de la concurrence et allégera la tâche réglementaire de l'Office de régulation de l'énergie.

Intégration en amont : Les autorités devraient éviter de privatiser Transgas en la cédant à des groupes gaziers opérant en amont. Il y aurait lieu de recueillir les avis de l'Office pour la protection de la concurrence économique à propos des effets sur la concurrence, pendant le processus de privatisation, de la vente éventuelle à certains investisseurs en particulier.

Ouverture du marché : Les autorités devraient accélérer et élargir l'ouverture du marché par décret pour en faire bénéficier un éventail plus large de clients.

- L'ouverture prévue est conforme à la législation européenne, mais elle progresse lentement en regard du rythme effectivement adopté dans d'autres pays. L'ouverture plus rapide préalablement annoncée intensifierait la concurrence, réduirait l'incertitude réglementaire et ferait probablement augmenter les recettes de la privatisation, quel que soit le degré de concurrence.
1. **Stockage** : Transgas devrait être tenu de se dessaisir d'une capacité de stockage suffisante pour permettre que le marché des services de stockage soit concurrentiel. Au minimum, s'agissant d'un service en situation de monopole, Transgas devrait avoir l'obligation légale explicite d'accorder aux clients autorisés l'accès au stockage à des prix réglementés.
 - Les activités de stockage pourraient être concurrentielles et l'adoption des conditions structurelles nécessaires pour que la concurrence puisse jouer allégerait le fardeau réglementaire. Si ces conditions n'étaient pas adoptées, la nouvelle loi sur l'énergie devrait imposer à Transgas l'obligation de donner accès aux installations de stockage, car dans le cas contraire, cette entreprise se trouverait en mesure de dresser des obstacles considérables à l'entrée sur le marché de nouveaux acteurs en aval. La nouvelle loi sur l'énergie ne stipule pas cette obligation nécessaire.
 2. **Contrats "take-or-pay"** : Le mécanisme visant à isoler Transgas des risques financiers (coûts échoués) découlant des contrats « take-or-pay » devrait être appliqué en veillant à fausser le moins possible le jeu de la concurrence sur le marché intérieur du gaz. L'Office de régulation de l'énergie devrait surveiller attentivement l'usage qui sera fait par Transgas de cette dérogation liée aux clauses « take-or-pay » pour refuser l'accès à des clients autorisés afin de s'assurer que ce refus se justifie. L'étape suivante pourrait consister à mettre en œuvre la séparation fonctionnelle et administrative au sein de Transgas afin de favoriser la stratification des marchés de la fourniture et du transport de gaz conformément à l'évolution observée sur des marchés libéralisés.
 - Les lourdes obligations « take-or-pay » de Transgas pourraient dresser un obstacle important à l'instauration de la concurrence, à moins que les autorités n'exercent une surveillance attentive à cet égard. Transgas pourrait être encouragé à revendre du gaz au sein de l'UE pour résorber ses obligations « take-or-pay » et élargir ainsi les possibilités d'ouverture à la concurrence du marché tchèque.

3. **Tarifs** : Il faudrait achever sans tarder le rééquilibrage prévu des tarifs et s'assurer que l'évaluation des actifs à la base des premiers tarifs d'accès dans les activités de transport et de distribution soit fondée sur le coût de remplacement. Il conviendrait aussi de préparer la transition vers une réglementation fondée sur des incitations.
 - Les tarifs actuels comportent des distorsions qui ne pourront pas se perpétuer sur un marché concurrentiel. L'Office de régulation de l'énergie devrait annoncer comment il prévoit de s'attaquer à ces distorsions, de manière à accroître la transparence de la réglementation. Il devrait s'engager par avance à introduire progressivement des techniques réglementaires fondées sur des incitations, selon un calendrier préétabli.
4. **Aspects institutionnels** : Les questions soulevées dans la section sur l'électricité concernant les pouvoirs et la structure institutionnelle de l'Office de régulation de l'énergie sont tout aussi valables pour le secteur gazier.

4. SECTEUR DES TRANSPORTS

Entourée par l'Allemagne, la Pologne, l'Autriche et la Slovaquie, la République tchèque est un carrefour routier important dans le contexte du développement économique attendu de l'Europe centrale et orientale. La répartition géographique de sa population est telle que les flux de transport intérieur s'écoulent sur des axes qui se confondent en grande partie avec des corridors internationaux. Les plans européens à moyen terme de développement des infrastructures incorporent le réseau tchèque dans le réseau transeuropéen de transport en programmant la construction de divers tronçons d'autoroutes (assurant entre autres la liaison avec le réseau allemand) et la modernisation de plusieurs axes routiers et ferroviaires sur le territoire tchèque.

Le réseau ferroviaire actuel est très étendu et sa densité (km de ligne par km carré) légèrement supérieure au double de la densité moyenne de l'Union européenne. La cause doit en être recherchée dans les priorités de l'ère de la planification centralisée, mais une grande partie de ce réseau n'est aujourd'hui plus rentable. A l'opposé, le réseau de routes express et d'autoroutes est assez embryonnaire, mais d'importants investissements devraient permettre de compléter le réseau autoroutier ainsi que de moderniser et électrifier les lignes de chemin de fer qui constituent des maillons des corridors transeuropéens. L'État entend achever la modernisation de plusieurs corridors (Berlin, Nuremberg, Vienne, Bratislava, Varsovie) ainsi que les liaisons Eurocity et Intercity d'ici 2005 et espère pouvoir construire les autoroutes assurant la continuité des réseaux transeuropéens en une dizaine d'années.

L'économie tchèque, encore assez largement axée sur la production de biens, est assez grande consommatrice de transports. La demande de transport a toutefois très fortement diminué dans les premiers temps de la période de transition et reste aujourd'hui encore nettement inférieure à ce qu'elle était au début des années 90.

L'État privilégie délibérément le rail par rapport à la route pour des raisons de protection de l'environnement et de prévention de la congestion. Cette politique de promotion du rail ne devrait pas faire obstacle à la libéralisation du transport par route, et ne l'a d'ailleurs pas fait dans la République tchèque. Il est vraisemblable que le développement de l'économie tchèque va faire croître la demande de transport de marchandises par route plus rapidement que la demande de transport par chemin de fer. La route et le chemin de fer doivent se voir imputer les coûts d'usage de leurs infrastructures ainsi que leurs coûts environnementaux dans des conditions telles qu'il n'y ait pas de distorsion de la concurrence entre les deux modes.

L'entretien des routes existantes prend aujourd'hui le pas sur la construction de nouvelles routes pour mettre fin à de longues années de négligence et remédier à une usure prématurée entraînée, en l'absence de règlements fixant les poids maxima des véhicules et à défaut de matériel nécessaire au contrôle du respect de ses dispositions, par la circulation de véhicules régulièrement surchargés. Cette politique peut se justifier, mais l'économie aurait aussi beaucoup à gagner d'une modernisation des grands axes routiers dont les problèmes de financement devront toutefois être réglés dans le respect de contraintes budgétaires très strictes.

5. TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR ROUTE

Le transport de marchandises par route a pour mission d'acheminer des marchandises d'une entreprise à l'autre ou des entreprises jusqu'au consommateur. Il se présente sous différentes formes en ce sens qu'il peut être intérieur ou international, à longue ou à courte distance, à charge complète ou partielle de marchandises dangereuses ou ordinaires et s'effectuer pour compte propre ou pour compte de tiers. Il rejoint à la marge les services postaux et les services de messageries ordinaires ou express ainsi que les autres modes de transport, dont les chemins de fer, s'il est multimodal ou combiné. Le transport par route est aussi en concurrence avec le transport par chemin de fer, tout particulièrement pour l'acheminement de charges pondéreuses à longue distance.

Ces différents segments du marché des transports par route s'inscrivent dans des environnements économiques et/ou des cadres réglementaires quelque peu différents, mais le transport de marchandises par route est dans l'ensemble intrinsèquement concurrentiel et ne requiert donc guère d'intervention du pouvoir réglementaire pour s'ouvrir à la concurrence. Il y a en revanche d'importantes règles de nature technique à mettre en place dans le domaine de la sécurité et de la protection de l'environnement. Le présent chapitre n'est pas le lieu qui convient pour traiter de ces volets, importants et indispensables, du régime réglementaire relatifs entre autres au contrôle des dimensions et du poids des véhicules, des émissions, des temps de conduite, des licences des conducteurs et des conditions de transport des marchandises dangereuses. Il est axé essentiellement sur les règles économiques qui déterminent le jeu de la concurrence, c'est-à-dire sur les dispositions qui régissent l'accès au marché, son abandon, les prix, les services, le régime de propriété et les instruments économiques (taxes, redevances et aides), ainsi que sur les effets importants exercés par les réglementations techniques sur la concurrence. Bon nombre des problèmes de concurrence auxquels le secteur tchèque du transport de marchandises par route doit faire face s'inscrivent dans un contexte international modelé par les restrictions très sévères apportées à l'accès au marché dans les états membres de l'Union européenne. L'adhésion de la République tchèque à une Union européenne dont le marché intérieur du transport par route a été libéralisé laisse donc augurer une modification profonde du marché tchèque du transport par route si les transporteurs tchèques se voient offrir le même traitement que leurs confrères de l'Union. L'ouverture graduelle, plutôt qu'immédiate et totale, du marché communautaire aux transporteurs tchèques aurait des conséquences dommageables pour le secteur tchèque du transport de marchandises par route.

5.1. Description du secteur tchèque du transport de marchandises par route

Ce qui se passe ailleurs dans le monde démontre que le pouvoir réglementaire ne doit guère intervenir sur le marché du transport des charges complètes pour le rendre concurrentiel parce que les économies d'échelle et de gamme y sont minimales et les coûts d'entrée et de sortie relativement faibles. Ce marché se caractérise en outre par le fait que les volumes transportés sont considérables par rapport aux dimensions autorisées ou optimales des véhicules, que la ponctualité n'est en général pas capitale, que l'utilisation de la totalité des possibilités de chargement du véhicule exclut toute autre économie de gamme et que les transports s'effectuent pour l'essentiel d'entreprise à entreprise. Il s'ensuit qu'en l'absence de restrictions à l'accès, le marché est occupé par un grand nombre d'assez petites entreprises

et tend à être concurrentiel. La libéralisation a, dans de nombreux pays, entraîné une baisse des taux de fret qui, du fait que ces taux sont désormais mieux alignés sur les coûts, se traduit par des gains de productivité, une réduction des coûts, une amélioration de la qualité du service et une meilleure réceptivité aux attentes de la clientèle. (OCDE, 2000).

Les économies d'échelle et de gamme sont plus importantes dans le secteur des charges partielles et des transports soumis à des contraintes de temps (messageries express, etc.). Comme l'élément "livraison à la clientèle" intervient pour une plus large part dans ces transports, la ponctualité y devient un facteur souvent plus important et les flux de point à point peuvent être réduits par rapport au seuil minimum de rentabilité du véhicule. Ce type de transport permet en conséquence de réaliser des économies de gamme ou de ligne en groupant les marchandises dont les destinations sont voisines ou commodément proches l'une de l'autre. Ce marché s'est progressivement concentré dans beaucoup de pays, mais cette concentration n'exclut pas la concurrence, surtout si celle-ci est épaulée par une application stricte des règles qui la régissent. Il ne semble pas, au vu de ce qui se passe ailleurs dans le monde, qu'il soit nécessaire de doter le secteur d'une réglementation qui lui soit propre pour y libérer le jeu de la concurrence (OCDE, 2000).

L'évolution du marché tchèque du transport de marchandises par route va dans le sens des réalités internationales. Les entrées sont, depuis la libéralisation, nombreuses à tous les niveaux (cf. tableau 5). Le secteur est dominé par les petites entreprises, qui occupaient en moyenne 6.2 personnes par entreprise en 1996. Cette situation est tout à fait comparable à celle des pays voisins, si ce n'est que le niveau de productivité est nettement plus bas (tableau 6).

L'effondrement des économies d'Europe centrale et la réorientation des flux d'échanges qui s'en est suivie se sont traduits par une diminution de 40 % du trafic des modes de transport terrestre (CEMT, 1998). La route a partout augmenté sa part relative du marché des transports de marchandises au détriment tout particulièrement du chemin de fer. La cause première de ce phénomène doit être recherchée dans la libéralisation et, grâce à cela, le dynamisme nouveau du transport routier qui ont fait baisser le prix du transport par route en chiffres tant absolus que relatifs et s'améliorer sa qualité de service.

Cette évolution semble se refléter dans celle de l'économie tchèque. Il est difficile de déterminer des tendances à longue échéance dans la République tchèque parce que les premières bonnes statistiques de transport ne remontent qu'à 1994 (après la révision des méthodes utilisées et la scission de la Tchécoslovaquie en 1993). Les autorités tchèques estiment néanmoins que le trafic ferroviaire a diminué d'environ 60 % et le trafic routier augmenté d'environ 120 % depuis 1990. Il ressort de ces chiffres que le chemin de fer transportait quelque 20 % de marchandises de plus que la route en 1990, mais que la route en transportait 2.5 fois plus que le rail en 1999 (tableau 7).

La République tchèque ne tient pas de statistiques systématiques des prix du transport par route, mais il est certain que la concurrence est très active. Ces prix semblent bien avoir baissé nettement par rapport au niveau général des prix depuis la libéralisation et les entreprises n'ont pas été en mesure de relever leurs prix moyens au cours de l'année écoulée pour couvrir l'augmentation substantielle de leurs coûts entraînée par la hausse des prix du pétrole. Opletal-Ryba (1996) sont arrivés dans une étude à la conclusion que la privatisation et la libéralisation ont poussé la production, la productivité et l'efficacité à la hausse dans la République tchèque.

Tableau 5. Nombre d'entreprises tchèques de transport de marchandises par route

Taille (nombre de travailleurs)	Nombre d'entreprises	
	1994	1999
1 - 5	28 554	33 855
6 - 9	2 126	2 730
10 - 19	1 021	1 090
20 - 49	473	508
50 et plus	116	125

Source : Ministère des transports et des communications de la République tchèque; Annuaire des transports, 1999

Tableau 6. Nombre de travailleurs et productivité (1996)

	Nombre de travailleurs par entreprise	Nombre de t/km par travailleur
République tchèque	6.2	0.15
Pologne	3.4 ¹	0.30
Autriche	7.8	0.45
Allemagne	4.3	
Union européenne	3.9	0.68

1. Chiffres de 1994.

2. Source : Boylaud, 2000.

Tableau 7. Évolution du transport de marchandises dans la République tchèque

(en dizaines de millions de tonnes/kilomètre)

	Chemin de fer			Route (Transport, intérieur et international, effectué sur le territoire national au moyen de véhicules immatriculés dans la République tchèque)		
	Total	Intérieur	International	Total	Intérieur	International
1990 (est)	40			33		
1993	24.14			25.26		
1994	22.82	10.99	11.83	23.56	12.15	11.42
1995	22.63	10.33	12.29	31.27	14.70	16.57
1996	22.34	10.49	11.85	30.05	14.10	15.92
1997	21.01	9.80	11.21	40.64	17.05	23.59
1998	18.71	8.19	10.51	33.91	17.93	15.98
1999	16.71	7.12	9.60	36.96	16.93	20.03

Source : Ministère tchèque des transports et des communications; Annuaire des transports et Questions de réglementation et de concurrence en matière de transport routier (Contribution de la République tchèque), OCDE (2000b).

Le transit représente environ 15 % du trafic international des chemins de fer et cette part n'a jamais cessé de croître. L'Allemagne et l'Autriche sont, en termes de tonnages, les destinations et les sources de loin les plus importantes des exportations et des importations. L'entrée de la République tchèque dans l'Union européenne devrait, en poussant l'intégration économique plus avant et en assouplissant le cadre réglementaire (notamment les dispositions relatives à l'offre de transport), faire augmenter le trafic international dans de très fortes proportions.

Le transport international constitue une fraction relativement importante des transports assurés par les entreprises tchèques: il représentait 53 % de l'ensemble des tonnes/kilomètre réalisées en 1996,

contre 19 % en moyenne dans l'Union européenne. L'Autriche atteignait elle aussi des sommets avec 59 % tandis que l'Allemagne ne dépassait pas les 15 % (Boylaud, 2000). Le bon déroulement du processus d'adaptation est donc étroitement tributaire de l'achèvement des réseaux d'infrastructures.

5.2. *Organes et stratégies réglementaires*

La réglementation du secteur ainsi que la préparation et la mise en œuvre des lois et accords internationaux qui le régissent relèvent de la responsabilité du ministère des transports et des communications.

La libéralisation du transport de marchandises par route a démarré, dans ce qui devait devenir la République tchèque, en 1991 avec l'abolition du régime de fixation des prix. Les prix sont aujourd'hui fixés par la voie contractuelle et ne sont pas contrôlés par les organisations sectorielles. La privatisation du secteur a débuté en 1991 par une première "vague de privatisations" et les pouvoirs publics ne conservent plus à l'heure actuelle qu'une présence résiduelle peu significative dans le secteur du transport de marchandises par route⁹. La loi 455/1991 Coll. (*Zivnostensky zakon*) définit les conditions de création des entreprises (y compris les entreprises de transport de marchandises par route). En vertu de cette loi, une entreprise est censée être d'origine tchèque et a, partant, accès au marché tchèque si elle est inscrite au registre tchèque des sociétés, quelle que soit la proportion des actions détenues par des étrangers.

L'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne contraint la République à harmoniser son droit avec le droit communautaire, ce qui implique, dans le domaine du transport, ouverture à la concurrence et application de diverses normes techniques et réglementations sociales. La loi sur le transport routier qui est entrée en vigueur en 2000 a aligné les dispositions tchèques relatives à l'accès à la profession sur le droit communautaire. L'harmonisation des deux droits est donc aujourd'hui complète dans ce domaine. La licence de transport de marchandises par route n'est en conséquence accordée qu'à des candidats capables de justifier de leur capacité professionnelle, de leur solvabilité (s'ils veulent exploiter des véhicules de plus de 3.5 tonnes de poids total en charge) et de leur honorabilité. Ceux qui transportent des marchandises pour leur propre compte ne sont pas tenus d'avoir une telle licence. Le transport pour compte propre représente environ un tiers du transport de marchandises par route (Annuaire des transports de la République tchèque, 1999).

Aucune limite n'est fixée au nombre des licences qui peuvent être accordées à un transporteur ou à l'ensemble de la profession. Les autorités ne s'appliquent pas à faire correspondre l'offre à la demande quand elles décident de les accorder ou de les refuser, mais se sont mises à contrôler plus strictement la solvabilité des candidats pour comprimer une offre jugée excédentaire. Le seuil de capacité financière a pour ce faire été porté en juillet 2 000 au niveau imposé par l'Union européenne, soit 9 000 euros pour le premier camion et 5 000 euros pour les suivants¹⁰. Le tour de vis ainsi donné aux conditions d'accès à la profession n'a rien d'inhabituel dans des PECO confrontés à une multiplication explosive des problèmes d'accès et d'excédent de capacité. La question des restrictions d'accès ainsi que la question connexe de l'impact des règles techniques sur la concurrence sont abordées dans l'évaluation ci-après.

La délivrance des licences est une procédure administrative dont toutes les étapes sont assorties de stricts délais d'achèvement. En cas de dépassement des délais, la licence n'est pas censée être accordée, mais le candidat peut demander à être dédommagé des pertes que le dépassement lui aurait fait encourir. Les transporteurs en place ne peuvent pas intervenir dans la procédure de délivrance des licences. La validité des licences n'est limitée ni dans l'espace (à certaines relations ou types de services), ni dans le temps. Elles sont incessibles. Elles n'ont pas de valeur marchande parce qu'elles

ont faciles à obtenir et que les profits n'ont rien d'excessif dans la branche, ce qui tendrait à démontrer que l'absence de rente de rareté et de capitalisation de la rente y est la règle.

Le droit de la concurrence s'applique sans limitation ou exception aucune à ce secteur. L'Office de défense de la concurrence économique n'a pas eu à intervenir dans le domaine du transport de marchandises par route pour cause d'accords horizontaux ou d'abus de position dominante (par pratique par exemple de prix d'éviction).

Le marché communautaire du transport de marchandises par route est hautement libéralisé. Il constitue en fait un marché unique dont l'accès est ouvert aux transporteurs des États membres de l'Union européenne titulaires d'une licence délivrée par un État membre qui habilite à effectuer des transports intérieurs et internationaux dans quelque État membre que ce soit (encadré 6).

Encadré 6. Règles communautaires relatives aux prix des transports de marchandises par route et à l'accès à la profession

Le Traité instituant les Communautés européennes visait à libéraliser le marché des services de transport dans le but de créer un marché unique au sein de l'Union européenne. Ce but est aujourd'hui largement atteint.

La formation des prix pour les transports de marchandises par route entre les États membres est libre depuis 1989 (règlement 4058/89 du Conseil). Le système de tarifs à fourchettes en vigueur auparavant visait au départ à protéger les chemins de fer et, par la suite, à mettre le transport de marchandises par route à l'abri d'une "concurrence excessive". Ce système a périclité parce qu'il n'était pas appliqué par les transporteurs et les chargeurs. La déréglementation tarifaire du transport international n'a pas eu d'incidence directe sur le régime de fixation des prix des transports intérieurs, mais la plupart des États membres de l'Union européenne ont maintenant renoncé à réglementer les prix de leurs transports intérieurs de marchandises par route.

La première grande réforme des conditions d'accès aux marchés communautaires du transport de marchandises par route n'a atteint que les transports internationaux, c'est-à-dire ceux à l'occasion desquels les véhicules sont chargés dans un État membre et déchargés dans un autre. En vertu du règlement (CEE) 881/92 du Conseil du 26 mars 1992, les transporteurs établis dans un État membre peuvent effectuer du transport bilatéral ou tiers s'ils détiennent une "autorisation communautaire" de transport international. Le nombre de ces autorisations n'était pas contingenté. Elles ne sont pas requises pour le transport international pour compte propre, mais les entreprises qui effectuent de tels transports ne sont pas autorisées à transporter des marchandises pour compte de tiers, même comme fret de retour (Commission européenne, 1999, p. 33).

Une seconde réforme (règlement (CEE) n° 3118/93 du 25 octobre 1993) a libéralisé le "cabotage", c'est-à-dire les transports effectués à l'intérieur d'un État membre par des transporteurs établis dans un autre. Ce règlement a instauré un système d'élargissement progressif d'un contingent d'autorisations communautaires de cabotage valables pendant un ou deux mois. Le système a été aboli le 1^{er} juillet 1998 et tous les titulaires d'une autorisation communautaire habilitant à effectuer du transport international en vertu du règlement n° 881/92 sont désormais autorisés à effectuer du cabotage dans tous les États membres. Ce genre de transport reste dans la pratique toutefois peu répandu (cf. CEMT, 1998, p. 10).

Le règlement 3118/93 est à l'origine d'une anomalie. En effet, il laisse les transporteurs qui transportent des marchandises entre deux points situés sur le territoire de l'État membre dans lequel ils sont établis soumis aux lois et règlements de cet État, tandis qu'il assujettit les transporteurs qui assurent les mêmes services, mais sont établis dans un autre État membre, aux dispositions du droit communautaire. La libéralisation généralisée du marché ne semble toutefois guère laisser de possibilité aux États de se montrer plus restrictifs à l'égard de leurs transporteurs que des étrangers.

La libéralisation de l'accès au marché a également poussé les États membres à procéder à une harmonisation sociale, technique et fiscale de telle sorte que les transporteurs puissent exercer leur activité dans des conditions égales pour tous.

Les principales dispositions arrêtées dans ce domaine concernent la sécurité des conducteurs. Le règlement (CEE) 3820/85, du 20 décembre 1985, fixe les durées maximales de conduite et minimales de repos des membres d'équipage tandis que la directive 88/599/CEE fait obligation aux autorités responsables de contrôler le respect des dispositions du règlement en procédant à des contrôles sur route ainsi qu'au siège des entreprises de transport.

Une directive ultérieure (directive 96/26/CE du Conseil) harmonise les conditions d'octroi des autorisations communautaires. Elle dispose qu'une telle autorisation ne peut être refusée que pour défaut d'honorabilité

(mesuré au nombre de condamnations pour infraction aux dispositions de nature sociale et technique du droit des transports), insolvabilité (l'entreprise doit disposer du capital et des réserves indiqués) ou incompétence professionnelle (le gestionnaire de l'entreprise doit réussir un examen ou pouvoir justifier d'une expérience pratique appropriée). L'autorisation n'est requise que pour les véhicules de plus de 3.5 tonnes. Le seuil de solvabilité varie selon les pays, mais ne doit, depuis le 17 mars 1998, pas être inférieur à 9000 écus pour le premier véhicule et 5000 écus pour les suivants.

L'Union européenne s'est appliquée, avec quelque succès, à simplifier et harmoniser le régime fiscal des véhicules afin d'uniformiser les conditions dans lesquelles s'exerce le jeu de la concurrence (CEMT, 1998, et CEMT, 2000a). Elles ne sont néanmoins pas encore entièrement neutres, en dépit de l'appel de la CEMT à la normalisation. Il est proposé de mettre davantage l'accent sur les prélèvements territoriaux (péages et autres taxes assises sur le kilométrage) afin que le lieu d'immatriculation perde de son importance en tant que lieu d'imposition. L'Union européenne a adopté diverses dispositions relatives aux prix de « dumping », mais les procédures sont à ce point complexes qu'il est quasi impossible de prouver que les prix ne couvrent pas les coûts (CEMT, 1998, p. 28)

Les lois et règlements applicables au transport international entre la République tchèque et l'Union européenne restent, pour la plupart de ses États membres, beaucoup plus restrictifs que ceux qui s'appliquent au marché du transport intérieur tchèque ou au marché communautaire. L'accès est régi par une multitude d'accords bilatéraux et multilatéraux qui limitent les quantités et les capacités de multiples façons. Les accords bilatéraux fixent les conditions de délivrance des autorisations qui habilite à effectuer du transport entre les deux pays signataires ainsi que leur nombre. Un système instauré sous les auspices de la CEMT y ajoute un nombre limité d'autorisations multilatérales (cf. encadré 7). Deux accords bilatéraux très laxistes régissant les échanges entre la République tchèque et la Pologne ainsi que la Slovaquie ouvrent l'accès du marché des transports internationaux aux transporteurs de l'un et l'autre des pays intéressés. Ces accords ne mettent pas fin à la protection dont bénéficient les marchés intérieurs tchèque, polonais et slovaque puisqu'ils n'autorisent pas le cabotage.

Les accords bilatéraux en vigueur et le manque d'envergure du système des autorisations CEMT sont à l'origine de la fragmentation et, partant, des inefficiences du marché des transports de marchandises entre les PECO et l'Union européenne. Les accords en vigueur interdisent le cabotage et le manque d'autorisations multilatérales fait obstacle aux trafics tiers, ce qui complique la recherche de fret de retour ou intermédiaire. Il est ainsi interdit aux véhicules tchèques de transporter des marchandises de la République tchèque vers la France sous le couvert d'une autorisation bilatérale française s'ils n'ont pas aussi une autorisation allemande (et il en va de même pour le fret de retour). Il ressort clairement de cet état de fait qu'il manque un élément important, en l'occurrence une réglementation d'ensemble du transit, au cadre réglementaire mis en place par les accords bilatéraux. La Commission européenne, forte d'un mandat que le Conseil européen lui avait imparti en 1997, s'est attelée à combler cette lacune, mais sans guère y arriver jusqu'ici. Une telle réglementation d'ensemble du transit laisserait au demeurant, si tant est qu'elle puisse voir le jour, subsister certaines restrictions. Elle pourrait ainsi autoriser un transport République tchèque/France à traverser l'Allemagne sans autorisation allemande, mais interdirait l'acheminement de fret de retour de la France vers l'Allemagne et, par la suite, le chargement en Allemagne d'une autre cargaison vers la République tchèque (même si le véhicule circule sous le couvert d'une autorisation bilatérale germano/tchèque).

La République tchèque échange avec divers pays européens et asiatiques plus de 60 types différents d'autorisations dont le nombre est négocié entre les parties. Elle avait, en 2000, 375 000 de ces autorisations à distribuer, mais ne disposait que des 141 autorisations multilatérales CEMT de son contingent de base. Le nombre d'autorisations habilitant à transporter des marchandises à destination des États membres de l'Union européenne est strictement limité: les Tchèques ne peuvent obtenir que 10 000 autorisations au voyage par an (soit une trentaine par jour) pour la France et les transporteurs qui en usent doivent également se procurer une autorisation allemande.

La demande d'autorisations excédant l'offre, leur attribution s'effectue par ordinateur pour être impartiale. Le nombre d'autorisations attribuées aux différents transporteurs dépend du nombre total d'autorisations disponibles, du nombre total d'autorisations demandées, du nombre d'autorisations délivrées précédemment et de l'usage qui en a été fait. Les autorisations ne sont pas aliénables. Les autorités tchèques s'inquiètent du nombre limité d'autorisations disponibles: les conséquences de cette pénurie sont assez bien illustrées par le fait qu'en cas de répartition équilibrée du contingent entre tous les opérateurs, chacun des véhicules engagés sur le marché du transport international (qui ne représentent qu'une petite fraction du parc total) ne pourrait effectuer que 10 voyages internationaux par an.

La limitation des possibilités d'accès au marché et les restrictions qu'elle apporte aux échanges sont, avec la fragmentation du marché, les principaux sujets de préoccupation inhérents à cette réglementation préjudiciable au jeu de la concurrence. Les fraudes de plus en plus nombreuses qui ont entaché la délivrance des autorisations CEMT ces dernières années sont révélatrices de la rente de rareté générée par l'insuffisance du contingent officiel. Il importe de souligner que les accords bilatéraux conclus par la République tchèque avec les États membres de l'Union européenne autres que les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et l'Irlande n'exemptent pas le transport pour compte propre de cette obligation d'autorisation. La République tchèque a d'un autre côté émis des réserves quant à la libéralisation du transport international de marchandises pour compte propre par le moyen d'instruments CEMT. Elle tente de soustraire, par la voie des négociations bilatérales, le transport pour compte propre au champ d'application des dispositions qui le soumettent à autorisation et d'obtenir ainsi une amorce de libéralisation. Elle a par ailleurs profité des négociations d'adhésion à l'Union européenne pour demander une libéralisation complète de ce marché, mais n'a guère trouvé d'écho favorable auprès de la plupart des États membres¹¹.

L'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne ancrera la libéralisation du marché du transport international de marchandises entre les deux entités dans les faits, si les États membres de l'Union ne réclament pas des dérogations substantielles au cours des négociations d'adhésion. Les autorités tchèques ont déclaré ne pas avoir l'intention de profiter de ces négociations pour demander des dérogations dans le domaine du transport par route, mais ne peuvent évidemment pas exclure que certains États membres de l'Union européenne n'en fassent pas de même. L'expérience apprend d'ailleurs que certains pays pourraient, malheureusement, chercher à restreindre l'accès au marché du cabotage. Les autorités tchèques ont aussi donné à entendre qu'elles escomptaient l'adoption de quelques règles relatives au transit par l'Autriche. Eu égard au coût économique des dérogations, les périodes de transition dont elles pourraient être assorties doivent être aussi brèves que possible.

Il serait souhaitable entre-temps que les autorités tchèques continuent à œuvrer à une libéralisation rapide de ce marché en cherchant à conclure des accords bilatéraux moins restrictifs avec les États membres de l'Union européenne, tout particulièrement avec l'Allemagne. Les autorités tchèques devraient également négocier avec la Pologne et la Slovaquie, l'abolition des restrictions dans lesquelles elles continuent à enserrer le cabotage pour protéger leurs marchés intérieurs respectifs. Une telle démarche pourrait être considérée comme une préparation de l'adhésion des pays qui devraient libéraliser le cabotage avec la République tchèque.

Encadré 7. Accords CEMT relatifs au transport de marchandises par route

Aucun acte de droit international n'accorde à des transporteurs d'un pays le droit de transporter librement des marchandises dans un autre. Ce droit doit être consacré par des accords spéciaux. La question est depuis longtemps source de difficultés.

En Europe, la première libéralisation du transport international pour compte de tiers date de 1974, année où la Conférence européenne des Ministres des Transports (CEMT) a mis sur pied un système d'autorisations multilatérales de transport autre que de cabotage entre ses pays Membres. La CEMT, qui compte 40 pays Membres, a pour mission première de coordonner les politiques de transport européennes en adressant des recommandations à ses pays Membres.

Les autorisations CEMT sont valables un an ou trente jours (elles ne sont dans ce dernier cas pas valables en Autriche). Un système de contingentement les répartit entre les pays participants au prorata de leur PIB et de leur trafic routier de marchandises. Il n'y avait en 1998, pas plus de 10 970 autorisations annuelles (CEMT, 1998, p. 4). A la date du 1^{er} janvier 1997, la République tchèque disposait de 340 de ces autorisations, dont 64 étaient valables pour l'Autriche, 55 pour l'Italie et 141 pour la Grèce (CEMT, 1997).

Le système ne s'applique qu'aux véhicules dont la charge utile excède 3.5 tonnes et le poids total en charge 6 tonnes. Les véhicules qui restent en deçà de ces limites n'ont besoin ni d'autorisation CEMT, ni d'autorisation bilatérale (selon les stipulations de l'accord bilatéral régissant les transports en cause) pour transporter des marchandises entre deux pays Membres de la CEMT (autres que l'Autriche, la Finlande et l'Italie). Tous les pays, hormis l'Autriche, le Bélarus, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, le Portugal, la Russie et la Turquie, ont aussi libéralisé le transport pour compte propre. Plusieurs autres types de transport spécialisés ont également été libéralisés (CEMT, 2001).

Les ministres de la CEMT sont convenus en 1998 de revoir le système des autorisations multilatérales dans le but de promouvoir les transports moins polluants et plus sûrs. Ils ont ainsi décidé qu'à dater du 1^{er} janvier 1999, les autorisations traditionnelles pouvaient être échangées contre deux autorisations "vertes" ou quatre autorisations "plus vertes et sûres" à concurrence d'abord de 50 % pour arriver ensuite par paliers successifs à 100 % du contingent de base. Tout donnait à penser que l'échange allait durer plusieurs années (CEMT, 1998c).

Les autorisations multilatérales de la CEMT ne couvrent qu'une petite partie des échanges entre l'Union européenne et ses pays tiers ainsi qu'entre ces derniers. La plus grande partie de ces échanges est régie par des accords bilatéraux, mais la CEMT a proposé en 1997 de les couler dans le moule d'un accord type ou modèle.

Cet accord modèle, dont l'utilisation reste facultative, vise à mettre les accords bilatéraux en accord avec le droit communautaire afin d'atténuer la fragmentation des marchés de transport de marchandises UE - PECO. Son principal avantage réside dans l'adoption de normes et de définitions communes propres à uniformiser les conditions dans lesquelles le jeu de la concurrence peut s'exercer sur les différents marchés régis par l'actuelle nuée d'accords bilatéraux.

L'accord modèle reprend les diverses dispositions relatives aux autorisations CEMT et donne ainsi aux pays qui l'adopteront l'occasion d'inscrire le développement de leurs échanges bilatéraux dans le cadre des règles de la CEMT et, par voie de conséquence, de subordonner la délivrance des autorisations au respect des lois et règlements de nature sociale ou autre en vigueur à l'échelon national ou international (CEMT, 1997b). Pour ce qui est du transport de marchandises par route, l'accord modèle instaure un régime d'autorisation qui:

- couvre les transports effectués entre les parties contractantes ou en transit par leur territoire ainsi qu'au départ du territoire d'une des parties contractantes vers un pays tiers, à condition qu'ils passent par le pays d'immatriculation du véhicule (auquel cas il faudra sans doute aussi une autorisation habilitant à effectuer du transport dans le pays tiers),
- n'autorise à effectuer du cabotage qu'avec l'autorisation expresse du pays hôte,
- ne s'applique pas aux véhicules dont la charge utile est inférieure à 3.5 tonnes et le poids total en charge n'excède pas 6 tonnes,

- ne s'applique pas au transport pour compte propre,
- ne s'applique pas à la partie routière des transports combinés si cette partie routière a moins de 150 km de longueur ou si les marchandises ont été chargées dans le terminal le plus proche et que la plus longue partie du transport emprunte la voie ferrée ou maritime,
- ne s'applique pas aux transports effectués entre des zones qui s'étendent sur 25 km de profondeur de part et d'autre d'une frontière commune, à condition que les lieux d'origine et de destination du transport soient distants de moins de 100 km,
- ne limite pas le nombre d'autorisations qui peuvent être délivrées pour le transport de denrées périssables et libéralise également certains autres transports spécialisés,
- fixe le nombre d'autorisations que les parties contractantes s'échangent chaque année et font délivrer à leurs transporteurs nationaux par une autorité compétente,
- rend les autorisations inaccessibles,
- interdit à un pays de prélever sur les véhicules immatriculés dans un autre des taxes assises sur la nature de leur régime de propriété, leur lieu d'immatriculation ou leur utilisation, sans cependant prohiber la perception de péages fait relever la mise en œuvre de l'accord de la responsabilité conjointe des parties contractantes qui doivent pour ce faire se prêter mutuellement assistance et charger un comité conjoint de sa gestion matérielle.

Des contrôles continuent à s'opérer à la frontière entre l'Union européenne et la République tchèque alors qu'ils ont presque complètement disparu à l'intérieur de l'Union. Il s'ensuit que les transports qui transitent par le territoire tchèque ou y ont leur point d'origine ou de destination impliquent l'exécution de formalités douanières à la frontière. La République tchèque est partie aux principales conventions internationales¹² qui régissent ces questions et s'efforce de simplifier les procédures afin d'abréger les temps d'attente aux points de passage des frontières. Ces conventions dictent, avec la législation douanière tchèque, le fonctionnement des bureaux de douane. Ces bureaux contrôlent le trafic qui a son point d'origine ou de destination sur le territoire tchèque, les transports de marchandises délicates ou à haut risque ainsi que, sur une base aléatoire, tous les autres transports. Les flux de transport international de marchandises par route ont presque doublé depuis 1993 et ce gonflement du trafic a dans un premier temps allongé les temps d'attente engendrés par l'exécution des formalités douanières aux postes frontières.

Les autorités tchèques se sont activement appliquées à simplifier et faciliter les formalités de franchissement des frontières et rassemblent des données sur les temps d'attente de plus de 5 heures. L'ouverture du poste frontière de Rozvadov/Waidhaus sur l'autoroute Prague - Nuremberg en décembre 1997 est l'opération qui a le plus réduit ces temps d'attente, à tel point que les longs temps d'attente sont aujourd'hui devenus rares à tous les passages de la frontière tant vers l'ouest que vers le sud de l'Allemagne alors que les attentes de 12 à 24 heures y étaient auparavant monnaie courante, après la fermeture du dimanche. La situation n'a guère changé sur la façade orientale de l'Allemagne où les longs temps d'attente restent fréquents (cf. tableau 8). Il faudra, pour progresser encore sur ce front, coopérer étroitement avec les autorités compétentes au niveau tant national qu'international, en particulier avec celles des pays limitrophes. Les autorités tchèques sont invitées à poursuivre leurs efforts dans ce domaine dans le cadre de la préparation de l'adhésion à l'Union européenne.

Tableau 8. Volumes de trafic et temps d'attente enregistrés aux frontières (2000)

Pays	Part (en %)	
	du trafic	des temps d'attente de plus de 5 heures
Allemagne	47.38	43.83
Allemagne (ouest)	32.53	1.11
Allemagne (est)	14.85	42.72
Pologne	12.99	53.20
Slovaquie	25.29	2.97
Autriche	14.34	*

* Les chiffres ne sont pas entièrement comparables parce que la frontière austro-tchèque a été fermée au cours du deuxième semestre de 2000.

5.3. *Neutralité concurrentielle et "concurrence excessive"*

En dépit de l'allant dont le transport de marchandises par route a fait montre à moyen terme, les autorités tchèques estiment que le secteur est aujourd'hui en état de crise parce que:

- l'offre accuse, en conséquence de la récession économique et de la contraction du volume des échanges observées en 1998, un excédent imposant, chiffré par les autorités tchèques à 33 %, dont la résorption reste encore partielle, d'une part, et que les lourdes contraintes qui pèsent sur le marché international (contrairement au marché intérieur) empêchent les transporteurs de faire glisser une partie de leur offre vers les marchés d'exportation, d'autre part, et que
- la hausse des cours du pétrole en 2000 a entraîné une hausse significative des coûts qu'une concurrence très active a empêché les transporteurs de répercuter sur leurs clients.

La persistance de cette surcapacité pourrait la propulser à l'ordre du jour des négociations d'adhésion et amener les États membres de l'Union européenne à ralentir ou limiter l'ouverture de leur marché aux véhicules tchèques. Ces réticences seraient extrêmement regrettables et auraient beaucoup en commun avec la volonté de sauvegarde de la "neutralité concurrentielle" (ou, en d'autres termes, la crainte soulevée par l'inégalité éventuelle des conditions d'exercice de la concurrence) qui a ralenti la libéralisation du transport de marchandises par route dans l'Union européenne. Les distorsions, réelles ou supposées, de la "neutralité concurrentielle" entre les différents pays peuvent être induites par l'application de règles techniques d'inégale rigueur. La lenteur apportée au cours des années 90 à l'ouverture des marchés intérieurs des États membres aux transporteurs des pays tiers s'explique ainsi par la crainte de voir des entreprises étrangères favorisées accaparer des parts de marchés excessives. Les hésitations qui ont entouré la libéralisation du cabotage en Europe se sont de même concrétisées par la mise au point d'une stratégie de repli utilisable en cas de perte "désastreuse" de parts de marché. Cette stratégie n'a en réalité jamais dû être appliquée parce que la pénétration du cabotage est toujours restée très faible. La crainte d'un "dumping social" nourri par les bas salaires d'un certain nombre de pays, dont la République tchèque, a également fait obstacle à la libéralisation des échanges entre l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion. D'aucuns ne veulent voir dans cet état de fait que la seule concrétisation d'un avantage concurrentiel.

L'éventail de ces questions est très large et va de l'inconstance et du manque d'uniformité, à l'échelle internationale, dont il est fait preuve dans l'application des règles techniques jusqu'aux taxes et autres prélèvements en passant par la complexité, génératrice de non respect, du cadre réglementaire. La question fondamentale est bien de savoir si plus de concurrence est synonyme de plus de transgression des règles techniques. Elle agite beaucoup les responsables de la politique des transports, mais se dérobe à une analyse sérieuse par manque de données relatives au non respect de ces règles.

- Les opérateurs qui subissent des pertes parce que l'offre est excédentaire ont par ailleurs une envie d'infraction plus que proportionnelle au montant de leurs pertes. La solution consiste dans ce cas à remédier aux causes de l'excédent, par exemple au laxisme dont souffre la mise en œuvre des règles techniques ou à des problèmes de sortie. Il va de soi que la solution sera moins difficile à trouver si l'économie affiche un taux de croissance intéressant ou si les marchés étrangers ne sont pas fermés.
- La meilleure des solutions est de mieux faire respecter les règles sociales et techniques. Vient ensuite l'érection de barrières artificielles à l'entrée qui vont au delà du prélèvement de droits d'usage des infrastructures qui tiennent compte des contraintes techniques et couvrent les coûts. Le moyen le moins cher et le meilleur d'empêcher des poids lourds de rouler Il est, sur le plan des principes, manifeste que les opérateurs sont tentés, quelle que soit l'intensité de la concurrence, d'enfreindre les règles (et de gagner plus) si le taux de rendement des capitaux qu'ils ont investis est au moins normal. La désactivation artificielle de la concurrence par érection d'obstacles à l'entrée ne peut se substituer efficacement à une application appropriée des règles techniques.
- régulièrement trop vite pour pouvoir gagner davantage est ainsi de faire respecter plus strictement les limitations de vitesse. Il est sans doute vrai que le réfrènement de la concurrence par établissement de barrières à l'entrée va pousser la rentabilité à la hausse, mais il est en revanche douteux qu'il dissuadera les chauffeurs de rouler trop vite si le risque de détection des infractions et les peines dont elles sont punies restent ce qu'ils sont aujourd'hui et les coûts peuvent être très élevés. Cette vision des choses perd un peu de sa pertinence quand les règles sont plus difficiles à faire respecter parce qu'il peut alors être plus judicieux de chercher la solution du côté du réfrènement de la concurrence. Comme il est toutefois assez malhabile d'édicter des règles qu'il est impossible de faire respecter dans la pratique, il y a indubitablement avantage à donner aux règles un contenu tel qu'elles permettent d'atteindre au mieux les objectifs fixés.

La République tchèque s'est très activement appliquée à améliorer ses réglementations techniques en les alignant sur le droit communautaire et à renforcer leur mise en œuvre. Elle a ainsi complété son réseau de stations de pesage pour repérer les véhicules étrangers en surcharge. Elle a de même ramené ses taxes et autres prélèvements aux niveaux auxquels ils se situent dans l'Union européenne.

5.4. Conclusions et options envisageables pour le secteur tchèque du transport de marchandises par route

Les pays européens sont, pendant une grande partie du XXe siècle, régulièrement intervenus sur le marché du transport de marchandises par route dans le but d'atténuer la concurrence que la route peut livrer à leurs chemins de fer. Ils ont pour ce faire compliqué l'accès à la profession et limité en nature et en quantité les services qui pouvaient être assurés par la route (CEMT, 1998). Après la guerre, le législateur s'est petit à petit désintéressé des règles de concurrence applicables au transport de marchandises par route pour tourner son attention vers la coordination des modes de transport, ce qui continuait toutefois d'avoir pour effet de limiter le développement du transport par route. Il a fallu attendre la fin des années 80 et le début des années 90 pour voir la libéralisation progresser assez rapidement dans l'Union européenne.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, la protection des chemins de fer a pu rester plus longtemps un des objectifs prioritaires de la politique des transports parce que le système de planification centralisée permettait de mieux tenir les rênes de l'économie et que l'État était propriétaire des entreprises de transport par route. Les entreprises d'État occupaient une position de

monopole sur le marché des transports internationaux, les échanges étaient enserrés dans un carcan d'accords bilatéraux et les entreprises étrangères étaient bannies du marché. Condamnée à démarrer sous de pareils auspices, la libéralisation a pourtant été très rapide dans ce qui allait devenir la République tchèque.

La réglementation tchèque du transport de marchandises par route a été libéralisée dès l'entame de la période de transition, en 1991, et est aujourd'hui comparable à celle qui s'applique dans l'Union européenne en matière de conditions d'accès, de sécurité et de protection de l'environnement. L'accès n'est pas limité en termes quantitatifs et les prix sont fixés librement. Le secteur est hautement concurrentiel parce que les petits opérateurs privés sont légion et que la présence des pouvoirs publics est réduite à la portion congrue.

La libéralisation du transport de marchandises par route a eu les mêmes résultats heureux dans la République tchèque que dans d'autres pays: les prix ont baissé, la qualité du service s'est améliorée et la flexibilité a augmenté (OCDE, 2000). La place occupée par la route sur le marché des transports va continuer à s'élargir à mesure que l'économie va poursuivre son développement en s'affranchissant de l'industrie lourde et en consommant moins d'énergie. Les avantages que l'économie tchèque tire de la libéralisation du transport par route ne peuvent que s'amplifier au rythme du développement de ce mode de transport.

Le transport par route n'est pas, depuis sa libéralisation, exempt de difficultés, mais ses problèmes récents de surcapacité et de manque de rentabilité sont dus à des facteurs qui lui sont extérieurs (récession de 1998, hausse des cours du pétrole et faible ouverture de la plupart des marchés étrangers) davantage qu'à des dysfonctionnements du processus de libéralisation. La fermeture artificielle de l'accès au secteur n'apporterait qu'un remède inadéquat, et coûteux, à ce problème. Il est bien que les pouvoirs publics se soient bornés à relever le seuil de solvabilité à atteindre pour accéder à la profession jusqu'au niveau minimum fixé par l'Union européenne.

L'adhésion à l'Union européenne constituera, avec l'ouverture du marché du transport par route qui s'ensuivra, un véritable avatar pour des transports par route tchèques jusqu'ici contraints de se satisfaire du très petit nombre d'autorisations internationales accordées pour la plupart dans le cadre d'accords bilatéraux. L'exclusion de la République tchèque, après son adhésion, du champ d'application de certaines des règles communautaires, aujourd'hui très libérales, qui régissent le transport de marchandises par route serait coûteuse tant pour la République tchèque que pour l'Union européenne. La République tchèque doit continuer à œuvrer à la libéralisation de ses échanges avec l'Union européenne et les PECO en s'inspirant des recommandations suivantes:

Libéralisation: Avant d'adhérer à l'Union européenne, les autorités tchèques doivent:

- négocier une augmentation du nombre d'autorisations bilatérales et une révision de diverses clauses des accords bilatéraux;
- faire augmenter le nombre de leurs licences CEMT,
- s'appliquer à aligner les accords bilatéraux conclus avec les États membres de l'Union européenne sur l'accord-type CEMT,
- négocier la conclusion d'un accord multilatéral de transit avec l'Union européenne,

- discuter dans ce contexte, avec les États membres de l'Union européenne et, surtout, leurs partenaires commerciaux géographiquement proches, de l'abolition des restrictions apportées à l'application des règles CEMT et des accords bilatéraux aux transports pour compte propre,
 - réclamer l'abolition des clauses des accords bilatéraux conclus avec les autres PECO qui restreignent les droits de cabotage.
1. **Dérogations aux règles communautaires:** Dans le cadre des négociations d'adhésion à l'Union européenne, les autorités tchèques doivent:
 - limiter dans toute la mesure du possible les dérogations protectionnistes apportées par la République tchèque, les États membres de l'Union européenne ou d'autres pays adhérents aux droits ouverts par l'adhésion dans le domaine des transports,
 - s'appliquer à abréger autant que faire se peut la durée d'application de telles dérogations.
 2. **Règles techniques:** En vue de faciliter l'ouverture du marché, les autorités tchèques doivent:
 - harmoniser les règles techniques, le régime fiscal et les dispositions relatives aux droits d'usage des infrastructures auxquels le secteur tchèque du transport de marchandises par route est soumis avec ceux et celles des États membres de l'Union européenne et les faire appliquer avec rigueur.

6. TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR CHEMIN DE FER

6.1. Présentation du secteur

Les chemins de fer tchèques (CD) sont une entreprise publique dont l'État tchèque est seul propriétaire. Ils assurent les services de transport par chemin de fer dans la République tchèque en exploitant et gérant des infrastructures ferroviaires qui appartiennent directement à l'État. Ces CD sont flanqués de 17 opérateurs privés, dont 4 seulement exploitent des services réguliers.

Le transport de marchandises par chemin de fer se divise en deux grands éléments, à savoir l'infrastructure et le transport proprement dit. Ce dernier se subdivise lui-même en transport de marchandises et transport de voyageurs, ce dernier se subdivisant à son tour en trafic grandes lignes et trafic de banlieue. Le présent chapitre se limite au transport de marchandises et à ses problèmes d'infrastructure. La route et le rail sont en concurrence dans le domaine du transport de marchandises. La République tchèque a poussé la libéralisation plus avant pour la route que pour les chemins de fer qui se trouvent actuellement engagés dans un processus de restructuration à la fois radical et pénible. Les chemins de fer continuent à céder des parts de marché à la route à la suite de la mutation continue du tissu économique et du renforcement de la compétitivité de la route.

Le chemin de fer jouit, dans la République tchèque comme ailleurs, d'un avantage comparatif pour le transport du vrac (charbon, minerai de fer, matériaux de construction et bois) parce que les prix qu'il offre l'emportent sur les arguments de fiabilité et de vitesse dans les choix modaux des clients. Ces marchandises constituent le "fonds de commerce" des CD, un fonds dans lequel les produits manufacturés lourds occupent cependant aussi une place de choix.

Le chemin de fer peine à faire front sur le marché des marchandises diverses à points de livraison multiples. La société des chemins de fer tchèques voit sa part de ce marché s'effriter progressivement au point de ne plus assurer que 30 % des tonnes/kilomètres cumulées du rail et de la route en 1999 contre plus de 50 % en 1990 (tableau 9). Les CD ne pratiquent pas de discrimination par les prix pour faire pièce à la route. L'effritement de la part de marché du rail est un phénomène commun à tous les pays européens, mais le chemin de fer n'en conserve pas moins une part du marché du transport de marchandises plus grande dans la République tchèque que dans la moyenne des États membres de l'Union européenne où elle est en effet passée de 32.7 % en 1970 à 14.5 % en 1997. Dans la République tchèque, le trafic marchandises du chemin de fer a reculé de 11 % entre 1998 et 1999.

Cette évolution préoccupe le gouvernement tchèque, autant que d'autres, en raison de l'aggravation de la congestion routière qu'elle induit et des coûts environnementaux des transports (MTC, 2000). Le transport multimodal rail - route peut en inverser le cours et le gouvernement entend le mettre en avant dans le cadre d'une politique intégrée des transports, même s'il reste encore peu développé dans la République tchèque. Les possibilités de recours au transport par voie d'eau restent également limitées dans un pays enclavé où les voies navigables intérieures sont assez peu nombreuses.

La politique des transports a pour autres objectifs majeurs de faire gagner le rail en efficience, de réduire la contribution publique au secteur et de pousser au transfert de la route vers le rail. La loi de restructuration prévoit pour ce faire de restructurer profondément les CD pour muer l'entreprise publique étroitement liée à l'État en une entité plus autonome, qui resterait dans un premier temps toutefois entièrement entre les mains de l'État. Cette loi devrait, une fois votée, séparer formellement l'infrastructure de l'exploitation et résoudre des problèmes déjà anciens de propriété des actifs et de dettes.

Les CD occupaient environ 90 000 personnes en 1998 et restent donc un gros employeur, même si la restructuration et la rationalisation leur ont fait perdre une grande partie des 105 000 personnes qu'ils occupaient en 1994. Le département marchandises des CD dégage des bénéfices (de 1.6 million CZK en 1998), mais ce chiffre est le fruit d'une sous-évaluation importante des actifs aux prix de l'ère communiste, qui peut ne pas dépasser les 10 % du coût de remplacement (CEMT, 2000t). Les CD souffrent d'un excédent substantiel de capacité (en infrastructures et en personnel) et leur productivité est donc faible. Ils enregistrent de fortes pertes imputables en grande partie à des obligations de service public qui les contraignent à assurer le transport des voyageurs entre les principales agglomérations urbaines et, surtout, en zone rurale à des prix qui ne couvrent pas les coûts. Ces obligations de service public ne font pas l'objet de compensations directes de l'État, mais les pertes qui en résultent ont dans les faits été couvertes par le budget national sous la forme de prêts garantis par l'État. Les pertes cumulées enregistrées depuis 1993 se montaient à quelque 30 milliards CZK en 2000. Les pertes annuelles représentaient ces dernières années en moyenne un quart de % du PIB.

Les CD procèdent à d'importants investissements, notamment pour améliorer certains axes sur lesquels le relèvement des vitesses profite le plus aux services voyageurs. Ces investissements sont indispensables à une meilleure intégration du réseau ferroviaire tchèque dans le réseau européen. Étant donné la modicité des moyens financiers disponibles, les services marchandises pâtissent d'un tel sous-investissement que 60 % de leur matériel roulant est en mauvais état ou désuet (CEMT, 2000t). Le réseau ferroviaire tchèque est, parce que l'histoire l'a voulu ainsi, très étendu et beaucoup plus dense que l'ensemble du réseau européen.

6.2. *Structure des chemins de fer*

L'infrastructure (voies, terminaux, gares, signalisation, etc.) a nécessité d'énormes investissements dont la plupart sont à fonds perdus. Les économies d'échelle et de densité sont en outre considérables. Il est ainsi établi que la double voie permet de faire circuler 4 fois plus de trains, dans les deux sens, qu'une voie unique, mais coûte moins de deux fois plus à construire, notamment parce que l'emprise ne doit pas être deux fois plus large. L'exploitation peut aussi être source d'économies d'échelle, en ce sens que des trains plus longs et plus lourds donnent des coûts unitaires de transport moins élevés, mais ces économies sont moindres que celles qu'il est possible de réaliser au niveau de l'infrastructure. Il y a aussi des économies de gamme entre l'exploitation de la voie et l'exploitation des trains, mais elles sont également moins importantes que les économies d'échelle réalisables au niveau de la voie.

Cet ensemble de facteurs a régulièrement été considéré comme justificatif d'un monopole naturel et d'interventions significatives des pouvoirs publics allant jusqu'à la propriété et l'exploitation des réseaux de chemin de fer. Cette position de monopole, avec l'absence de concurrence qui lui est propre, et divers problèmes de gestion ont cependant toujours été synonymes d'extrême inefficience pour les réseaux publics de chemin de fer. Les pouvoirs publics ont au demeurant souvent eu pour politique, au cours des décennies passées, de réprimer les ardeurs menaçantes de la concurrence du transport de marchandises par route.

Les opinions ont évolué au cours des dernières décennies et il est aujourd'hui généralement admis que:

- la concurrence tant extra qu'intra ferroviaire peut être source d'importants gains d'efficacité et doit donc être encouragée partout où elle peut l'être,
- le monopole naturel du rail se limite à la mise à disposition de l'infrastructure "sur" laquelle l'exploitation des trains peut être livrée au jeu de la concurrence,
- l'infrastructure doit être séparée de l'exploitation, au prix de la perte de certaines économies d'échelle et d'une augmentation des coûts de conclusion des contrats, des inconvénients qui devraient être plus que contrebalancés par les avantages procurés par l'entrée en jeu de la concurrence,
- l'ouverture de l'exploitation au jeu de la concurrence fera émerger la structure d'exploitation la plus efficace, de telle sorte que la perte des économies d'échelle ne soit plus inéluctable au niveau de l'exploitation,
- l'introduction de la concurrence dans le domaine de l'exploitation oblige à réglementer l'accès aux voies et à donner un tour plus commercial à l'activité des exploitants, ce qui contraint à asseoir les règles de gestion et la définition des obligations de service public sur des bases plus commerciales,
- le législateur doit prendre les dispositions voulues pour que les entreprises responsables des infrastructures entretiennent convenablement les voies. La mauvaise qualité et/ou le coût de l'entretien posent aussi problème dans les systèmes dont la propriété et l'exploitation se trouvent entre les mains des pouvoirs publics et dont le fonctionnement est régi par toute une panoplie de règles implicites ou « internalisées ». En cas de participation du secteur privé, le cadre réglementaire doit toutefois être rendu transparent et englober tout ce que prescrivent normalement les règles de sauvegarde de la qualité.

Tel est le sens dans lequel les droits européen et tchèque ont évolué ces dix dernières années.

6.3. Règles en vigueur et organes responsables de leur application

Les CD sont réglementés et dirigés par l'État dans le cadre de l'exercice de ses droits de propriété. Le cadre réglementaire mis en place par la République tchèque est inspiré des règles européennes. Les CD sont un organisme public placé sous la tutelle du Ministère des transports et des communications. Le gouvernement désigne et peut révoquer les membres de son conseil d'administration. Il est représenté au sein de ce conseil par son président.

Le ministère approuve les plans d'investissement des CD et définit leurs obligations de service public. Le ministère des finances arrête les prix des services voyageurs (sur la base de propositions présentées par le ministère des transports et des communications et après consultation des CD), mais ne fixe pas les tarifs marchandises. Le secteur est assujéti aux règles de concurrence mises en œuvre par l'Office de protection de la concurrence.

La République tchèque a commencé à ouvrir le marché du transport par chemin de fer à la concurrence et quelques entreprises privées y ont fait leur apparition, essentiellement sur quelques lignes courtes à trafic lourd. L'Autorité ferroviaire (Drazni Urad), organisme public autonome chargé de la gestion de l'accès au marché, joue le rôle de « chien de garde » de la sécurité en délivrant les licences aux opérateurs et aux conducteurs ainsi que les certificats de conformité technique du matériel roulant, mais c'est au ministère des finances qu'il appartient de fixer le niveau maximum des redevances d'accès aux infrastructures. La loi sur les chemins de fer de 1994 contraint les CD à ménager l'accès aux voies, mais non au matériel roulant, aux terminaux ou aux autres équipements. Les CD sont de ce fait en mesure de faire obstacle à certaines tentatives d'intrusion, mais ne peuvent pas barrer l'entrée aux opérateurs qui disposent de tout l'équipement nécessaire, par exemple une houillère qui achemine du charbon vers une centrale électrique au moyen de ses propres wagons et locomotives au départ de son propre terminal. Les CD craignent que les nouveaux entrants s'approprient les trafics les plus rentables, avec tout ce que cet « écrémage » aurait de conséquences pour la "viabilité" financière du reste de leurs activités. Le phénomène est un corollaire courant de l'ouverture d'un secteur à la concurrence lorsque l'opérateur en place reste contraint de soutenir ses activités déficitaires par les recettes tirées de ses autres activités pour remplir des obligations de service public.

Les tableaux ci-après donnent un aperçu des lois et règlements qui régissent les CD et l'accès aux infrastructures dans la République tchèque, d'une part, et du droit communautaire auquel cette dernière doit se conformer pour pouvoir adhérer à l'Union européenne, d'autre part. Le rapport ne se prononce pas sur la conformité des lois et règlements tchèques existants ou futurs au droit communautaire, mais il apparaît bien que les conditions voulues d'accès ont dans l'ensemble été mises en place (la République tchèque va même plus loin que ce que prévoit le droit communautaire puisqu'elle ouvre l'accès à tous les opérateurs titulaires d'une licence, plutôt qu'aux seuls groupements internationaux et opérateurs de transport combiné). Les éléments essentiels des procédures de délivrance des licences d'exploitation, de répartition des droits d'accès et de règlement des différends ont également été mis en place et peuvent fonctionner en toute indépendance des exploitants des trains, mais il n'est que juste de dire qu'étant donné le degré de surcapacité du réseau, leur fonctionnement n'a pas encore pu réellement être mis à l'épreuve. A l'heure actuelle, l'accès est planifié conjointement par les CD et les entreprises candidates.

Tableau 9. Lois et règlements tchèques régissant les CD et l'accès aux infrastructures et dispositions communautaires relatives à l'accès et à l'application des règles de concurrence

Loi 9 de 1993 sur les chemins de fer tchèques (modifiée par la loi n° 212 de 1993)	La loi fait des CD un organisme public dont l'activité principale est de transporter des voyageurs et des marchandises sur les voies d'un réseau national et définit son système de comptabilité et de gestion.
Loi 526 de 1990	La loi charge le ministère des finances de fixer les tarifs voyageurs ainsi que les redevances d'accès aux infrastructures et de les publier dans le Journal des tarifs
Loi 266 de 1994 sur les infrastructures ferroviaires	<p>La loi restructure les CD dans un sens propre à assurer la liberté d'accès. Elle les scinde, à partir du 1^{er} janvier 1996, en une division infrastructures (voies) et une division exploitation (divisée elle-même en plusieurs départements responsables des marchandises, des voyageurs et du matériel roulant). Elle interdit tout transfert de moyens financiers d'une division à l'autre, sauf pour services fournis.</p> <p>Elle crée l'Autorité ferroviaire (Drazny Urad), organe public autonome chargé de réglementer l'accès en délivrant des licences (justificatives de la capacité professionnelle de leur titulaire) et des permis d'exploitation de certains tronçons de ligne, dans les limites de leur capacité.</p> <p>Elle oblige les CD à ouvrir, dès janvier 1995, l'accès de leurs infrastructures aux opérateurs titulaires d'une licence (délivrée par l'Autorité ferroviaire) et de répartir la capacité entre tous les opérateurs.</p> <p>Elle autorise les opérateurs à soumettre leurs problèmes de capacité à l'Autorité.</p>
Décret 101 de 1995 du ministère des transports et des communications	Le décret fixe les conditions auxquelles les gestionnaires de l'infrastructure et les exploitants des trains doivent répondre en matière de santé et de capacité professionnelle à partir de janvier 1995.
Décret 173 de 1995 du ministère des transports et des communications	Le décret fixe les règles de gestion du trafic ainsi que les mécanismes de résolution des problèmes de congestion des lignes à mettre en œuvre à dater de janvier 1995.
Loi de 1994 sur les chemins de fer tchèques (modifiée en 1999)	La loi fixe les conditions dans lesquelles les CD pourront bénéficier, à dater de l'an 2000 comme le prévoit le droit communautaire, d'une compensation pour leurs obligations de service public.
Loi sur la restructuration des CD (Le projet de loi est actuellement examiné par le Parlement)	<p>La loi confie l'exploitation à la nouvelle société anonyme <i>Ceské Drahy a.s.</i> dont toutes les actions sont détenues par l'État.</p> <p>Elle donne la propriété des infrastructures à la nouvelle entreprise d'État <i>Ceské Drahy s.o.</i></p> <p>Elle règle les problèmes de propriété et de transfert des infrastructures autres que les voies, des droits et des engagements entre la société anonyme et l'entreprise d'État.</p> <p>Elle définit les règles de gestion de la <i>Ceské Drahy s.o.</i> ainsi que la nature de ses relations avec le ministère des transports et des communications.</p> <p>Elle précise le rôle joué par la direction de la <i>Ceské Drahy a.s.</i></p>
Union européenne	
Le règlement (CEE) 1893/91 relatif aux obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports dispose que ces obligations doivent être définies dans un contrat. Il dispose en outre que l'exploitation des services urbains, suburbains et régionaux peut être exemptée de ces obligations et que leurs comptes doivent être séparés de ceux des activités qui ne relèvent pas des obligations de service public.	

La directive 91/440/CEE relative au développement des chemins de fer communautaires dispose que les États membres doivent:

- donner aux opérateurs ferroviaires la faculté de se gérer en toute indépendance dans le respect des principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales,
- imposer la séparation des comptes relatifs à l'exploitation, d'une part, et à la gestion de l'infrastructure, d'autre part, et peuvent imposer l'attribution de ces deux catégories d'activité à deux organes distincts,
- empêcher tout transfert des aides versées pour les infrastructures à l'exploitation et vice versa,
- fixer les modalités de paiement des redevances d'utilisation des infrastructures dont le montant doit être calculé de manière à éviter toute discrimination,
- accorder aux regroupements internationaux les droits d'accès qui leur sont nécessaires pour assurer des services de transport international de voyageurs et de marchandises,
- accorder un droit d'accès aux infrastructures aux entreprises qui assurent des services de transport combiné international de marchandises,
- veiller à ce que la définition des obligations de service public et la conclusion des contrats correspondants soient conformes aux principes commerciaux en usage,
- assainir la situation financière des entreprises publiques de transport par chemin de fer,
- ramener l'endettement à un niveau qui ne nuit pas à une saine gestion commerciale,
- conformer strictement leur aide à l'apurement de la dette aux dispositions du Traité CEE applicables en la matière.

⇒ La CEMT observe que les textes législatifs limitent fortement les libertés commerciales et que la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation n'est pas complète, mais aussi que les droits d'accès vont au delà de ce qui est obligatoire puisqu'ils sont accessibles à tous les opérateurs.

La directive 95/18/CE concernant les licences des entreprises ferroviaires dispose que les États membres doivent:

- délivrer aux opérateurs une licence d'exploitation (s'ils répondent à certaines conditions de solvabilité, de capacité professionnelle et d'assurance), un certificat de sécurité et un permis d'occupation des sillons qui lui sont attribués,
- désigner les autorités responsables de la délivrance des licences.

La directive 95/19/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure dispose que les États membres doivent:

- ouvrir, sans discrimination aucune, l'accès aux regroupements internationaux et aux entreprises de transport combiné visés dans la directive 91/440/CEE,
- prendre les dispositions voulues pour optimiser l'utilisation de l'infrastructure,
- prendre les dispositions voulues pour prévenir toute discrimination dans la perception des redevances d'utilisation de l'infrastructure;
- dans les deux années qui suivent le 27 juin 1995:
 - désigner un gestionnaire de l'infrastructure,
 - prendre les dispositions voulues pour que les comptes du gestionnaire de l'infrastructure équilibrent les recettes (y compris les compensations des obligations de service public) et les dépenses,
 - définir les modalités de calcul des redevances d'utilisation de l'infrastructure en fonction de la nature du service, des horaires et de l'usure de l'infrastructure,
 - publier les règles de répartition des capacités,
 - désigner un organe responsable de cette répartition,
 - préciser les motifs possibles de refus d'attribution de capacités,
- créer une instance indépendante de recours.

Sources: CEMT (1998t), CEMT (2000t) et projet de loi sur la restructuration des CD, CEMT (1999t).

Le développement de la concurrence dans le domaine du transport par chemin de fer bute sur l'intégration verticale persistante d'activités monopolistiques, d'une part, et potentiellement concurrentielles, d'autre part, une intégration qui pousse à la discrimination des entreprises qu'elle n'atteint pas. Le droit communautaire tente de résoudre ce problème en obligeant à opérer une séparation à tout le moins comptable entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation. La partition en deux unités dont les propriétaires sont les mêmes ne suffit cependant souvent pas pour prévenir les discriminations. Il serait en théorie préférable de limiter les activités que le monopoleur peut exercer pour exclure les marchés sur lesquels le contrôle exercé sur les monopoles peut inhiber le développement de la concurrence. Cette séparation doit dans la pratique toutefois être mise en regard de la perte des économies d'échelle et du coût de la conclusion des contrats qu'elle entraîne. Ces derniers facteurs semblent être de plus de poids dans le secteur ferroviaire que dans d'autres modes de transport.

Là où l'infrastructure n'appartient pas à ceux qui font rouler les trains, il est indispensable d'imposer, par la voie contractuelle ou réglementaire, l'optimisation du niveau des investissements. L'exercice s'est révélé difficile au Royaume-Uni après la restructuration et la privatisation des chemins de fer et pourrait bien s'avérer être le plus difficile des défis à relever dans ce secteur [CEMT 2000]. La clé de la réussite se trouve dans la transparence et la clarté des normes de service que le pouvoir réglementaire doit imposer ainsi que dans l'adaptation du comportement des opérateurs privés à ces normes. La question ne sera toutefois pas abordée plus avant étant donné que la privatisation des chemins de fer tchèques ne semble pas devoir être envisagée dans un avenir rapproché.

Le projet de loi sur la restructuration des CD vise clairement à répondre aux observations formulées par la CEMT quant au degré de séparation des infrastructures et de l'exploitation. En effet, il prévoit de créer des entités juridiquement distinctes, de répartir les actifs entre l'État et les opérateurs et de mettre en place de nouvelles règles de gestion. Il reste maintenant à voir quel sort le parlement va lui réserver et quel accueil il va trouver auprès de la Commission européenne.

Tarifification de l'usage des infrastructures. Les redevances d'accès aux infrastructures sont fixées par le ministère des finances sur la base du coût cumulé par train/kilomètre et par tonne/kilomètre brute ou, en d'autres termes, du coût d'exploitation à court terme. Il s'en suit qu'elles sont peu élevées et ne reflètent pas la totalité des coûts d'entretien. Il avait été prévu que les prix augmentent de 25 % en l'an 2000 pour prendre en compte une fraction des coûts d'investissement, mais cette hausse n'a pas eu lieu. Les redevances ne couvrent pas le coût des services auxiliaires (location d'immeubles, carburant, eau, lavage, etc.) qui doit être négocié séparément.

A l'heure actuelle, les CD n'acquittent pas la redevance maximum. Il est, sans étude finement détaillée des coûts, impossible de savoir s'il s'agit là d'une prime de quantité (les CD sont le principal client du réseau et leur coût moyen par unité d'accès est donc peu élevé) ou d'une subvention croisée de la division "Infrastructures" à la division "exploitation". La question n'est pas très importante à ce stade étant donné que la concurrence est le fait, en grande partie, de nouveaux entrants qui font circuler leur propre matériel sur des petites distances. Le développement de la concurrence pourrait toutefois être subordonné à un réel élargissement de l'accès aux infrastructures. Si la redevance acquittée par les CD est inférieure à ce qui pourrait être justifié par le volume de son trafic, il serait possible d'y voir une discrimination tarifaire ou une subvention croisée. Il importe que le cadre réglementaire en place permette de régler les différends qui pourraient surgir dans ce domaine, ce qui implique entre autres l'élévation des redevances d'accès à des niveaux qui assurent une couverture appropriée des coûts.

Le projet de loi sur la restructuration des CD laisse au ministère des finances le pouvoir de fixer les prix alors que ce pouvoir est, pour les autres modes de transport, confié à des organes spécialisés.

Organes détenteurs du pouvoir réglementaire. La gestion, le régime de propriété et la définition du cadre réglementaire des CD portent la marque de la difficulté qu'il peut y avoir à concilier

- l'aspiration des CD à gagner en efficacité et à peser moins lourdement sur les comptes de la nation avec
- les obligations de service public qui leur sont imposées dans le domaine en particulier du transport de voyageurs et
- le double rôle joué par l'État en tant que garant des conditions dans lesquelles le jeu de la concurrence doit s'exercer et propriétaire de l'opérateur (les CD) que les nouveaux entrants vont exposer à ce jeu.

Ce problème n'est pas l'apanage de la République tchèque et les solutions possibles sont en principe les mêmes qu'ailleurs. Sur un marché potentiellement concurrentiel, l'opacité des relations établies notamment entre le propriétaire, le régulateur et l'opérateur peut faire échec à toute volonté d'entrée ou d'investissement dans le secteur.

Il pourrait donc être préférable de transférer le pouvoir de fixation des prix du ministère des finances, qui le détient depuis l'époque de la planification centralisée où les prix d'une multitude de biens et de services étaient fixés par des offices spécialisés, à l'Autorité ferroviaire. Il est difficile de comprendre en vertu de quel principe ce pouvoir devrait être transféré à l'Office de régulation de l'énergie plutôt qu'à l'Autorité ferroviaire puisqu'il faudrait pour ce faire voter une nouvelle loi.

La décision concernant le statut et la structure d'accueil du régulateur dépend de divers facteurs, notamment de l'importance de la stabilité du cadre réglementaire pour les chemins de fer et les transports en général, de l'intérêt accordé par l'État à l'incidence du cadre réglementaire sur la valeur des entreprises publiques et du risque de capture auquel les organes autonomes sont exposés. A cela s'ajoute encore la question de la convergence industrielle et des économies de gamme que la réglementation peut soulever, étant donné que les problèmes d'accès au rail ont beaucoup de choses en commun avec les problèmes d'accès qui se posent dans d'autres modes de transport. Le problème a été discuté dans le contexte du débat consacré à la définition du rôle du nouvel Office de régulation de l'énergie.

Conditions d'entrée. La plupart des nouveaux transporteurs de marchandises par chemin de fer (au nombre de 35 en 1998) sont d'anciens clients des CD disposant de terminaux propres précédemment embranchés sur le réseau des CD. Ces nouveaux entrants opèrent aujourd'hui sur des lignes des CD. Ils ont, en 1998, pris 11 % du trafic ferroviaire de marchandises à leur compte, mais n'ont enregistré qu'une fraction beaucoup plus réduite des tonnes/kilomètre du fait que leurs transports s'effectuent sur des distances relativement courtes. Les chiffres de 1997 s'élevaient à 8 % pour les tonnages et à 1 % pour les tonnes/kilomètre. Les nouveaux entrants proposent aujourd'hui leurs services à des tiers et commencent à allonger leurs distances moyennes de transport. Tous sont tchèques, aucun ne vient de l'étranger. Les services internationaux sont assurés par les CD dans le cadre des règles de l'UIC. Le réseau des CD laissant aujourd'hui bon nombre de sillons inoccupés, les nouveaux entrants n'ont pas eu à surmonter d'obstacles à l'accès levés par des restrictions de capacité.

L'irruption de la concurrence sur le marché tchèque du transport par chemin de fer reste assez strictement cantonnée sur ses segments les plus rentables. Il n'est guère étonnant qu'elle ne se soit pas encore étendue à l'ensemble des services des CD étant donné que la plupart de ces services sont déficitaires, jusques et y compris les services marchandises s'il est tenu compte des coûts d'investissement, et que les obstacles à l'accès au marché du mode de transport concurrent, la route en l'occurrence, sont très peu impressionnants. Un rapport sur la réforme ferroviaire présenté au Conseil tenu par les Ministres des transports de la CEMT en 2000 se termine par la réflexion désabusée suivante:

On peut conclure de manière générale que même pour les réseaux ferroviaires les plus performants de l'OCDE, les taux de rendement sont trop faibles pour garantir des investissements suffisants dans le secteur ferroviaire afin d'assurer sa croissance ou même sa stabilité à long terme (CEMT, 2000t, p. 158).

Il s'en suit que a) les pouvoirs publics devront, dans la République tchèque aussi, subventionner généreusement et sans discontinuer le chemin de fer au titre de ses obligations de service public et que b) les nouveaux entrants sur le marché du transport par chemin de fer ne vont s'intéresser qu'à un sous-ensemble de services potentiellement rentables. Ces deux points sont liés entre eux. Si les États ouvrent l'accès comme ils sont tenus de le faire, il devient impossible de couvrir le déficit des services assurés en exécution d'obligations de service public en puisant dans les bénéfices dégagés par des activités que l'opérateur ferroviaire exerce en occupant une position de monopole. Comme ce sont ces bénéfices monopolistiques et les prix élevés qu'ils impliquent qui attirent les candidats à l'entrée, les nouveaux entrants vont, à force de concurrence, limer progressivement les bénéfices jusqu'à les ramener à un niveau normal. Les clients servis par les nouveaux concurrents auront à ce stade *ramené à eux* l'excédent précédemment engrangé par le monopoleur.

L'État peut, s'il le souhaite, modifier ce rapport de forces en intégrant dans la redevance d'accès une taxe dont il affecterait le produit au financement (partiel) des obligations de service public¹³. Il n'est pas interdit de penser qu'une telle taxe aurait un effet dissuasif sur l'entrée en scène de nouveaux entrants et réduirait à néant les avantages procurés par la libéralisation. La perception d'une taxe d'un montant équivalent à la totalité du bénéfice que l'entreprise publique pouvait tirer précédemment de sa situation de monopole pourrait à la limite ramener le nombre de nouveaux entrants à zéro et annihiler les avantages procurés par la concurrence et aurait pour seul résultat de modifier la méthode comptable de versement du bénéfice monopolistique à l'État. Il faut donc, pour qu'entrée il y ait, que l'État attire des candidats en leur faisant entrevoir la réalisation de bénéfices que les clients finiraient à terme par récupérer. L'entrée en jeu de nouveaux concurrents améliorera la performance économique du secteur parce que les monopoles sont presque toujours intrinsèquement inefficaces. Il s'y ajoute qu'il est par la force des choses difficile d'intégrer une taxe dans une redevance d'accès. Il serait préférable d'interdire purement et simplement toutes les subventions croisées. Il conviendrait en particulier de définir clairement les obligations de service public et d'en fixer les modalités de compensation dans un contrat conclu avec le ministère des transports, les CD étant quant au reste libres de décider, sur la base de critères strictement commerciaux, d'assurer ou de ne pas assurer les services. La gamme des services assurés par les CD intéresse de toute évidence de larges couches de la population ainsi que les toutes jeunes nouvelles autorités régionales. La portée des obligations de service public imposées aux CD doit être fixée au terme d'un processus de consultation.

L'effet espéré de l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence réside essentiellement dans l'amélioration hautement nécessaire de l'efficacité de ses segments potentiellement concurrentiels et rentables, l'amélioration de l'efficacité de ses segments non concurrentiels étant plutôt affaire de rationalisation de la gestion dans une entreprise publique.

Accès à l'infrastructure. Le développement de la concurrence passe par un accès rationnel et non discriminatoire aux infrastructures. Les divers types d'infrastructures importants pour le transport de marchandises sont la voie et la signalisation, les terminaux où les marchandises sont transbordées de la route au rail et vice versa et le matériel roulant (locomotives et wagons). L'exploitation des trains postule en outre l'accès à du matériel roulant (dont le marché de l'occasion est inexistant dans l'Union européenne) et à des ateliers où s'effectuent les entretiens. La législation tchèque et le droit communautaire se bornant à libérer l'accès aux voies, les nouveaux opérateurs ferroviaires éprouvent des difficultés à pénétrer sur le marché comme en témoigne le fait que les nouvelles entreprises de transport de marchandises par chemin de fer actives dans la République tchèque possédaient déjà toutes les infrastructures nécessaires à l'exploitation des trains et ont pu se contenter de réclamer un droit d'accès aux voies (certaines entreprises de transport de voyageurs utilisent cependant du matériel roulant loué aux CD).

La création d'un marché du matériel roulant d'occasion pourrait promouvoir l'entrée en scène de nouveaux concurrents parce qu'elle permettrait de réduire les coûts irrécupérables en donnant aux entreprises qui se retirent du marché la possibilité de récupérer, par le biais de la revente de leur matériel, une partie de leurs coûts d'investissement. La différence entre les coûts d'acquisition et de revente du matériel représente la fraction irrécupérable des coûts d'investissement. La réduction des coûts irrécupérables ne peut être importante que si les vendeurs et les acheteurs sont nombreux. Si les acheteurs sont peu nombreux, le coût de revente ne peut être que très inférieur aux coûts d'investissement, mais l'augmentation de leur nombre fait s'amenuiser la différence entre les deux coûts et diminuer les coûts irrécupérables, facilitant ainsi l'accès au marché. L'effet bénéfique exercé sur la concurrence serait générateur d'une chaîne de circonstances heureuses en ce sens que le développement de la concurrence irait de pair avec une augmentation du nombre d'opérateurs présents sur le marché de l'occasion et, partant, avec un effritement des obstacles à l'entrée. Les autorités tchèques ne devraient pas s'opposer à l'émergence d'un tel marché, ni à la participation d'éventuels entrants tchèques. Comme les CD disposent d'un excédent de capacité, il n'y a pas lieu de limiter volontairement l'offre et il faudrait dissuader la České Drahý a.s. de garder du matériel roulant "en réserve" dans le but de barrer l'entrée à de nouveaux concurrents. Les autorités pourraient aussi se demander s'il existe des obstacles techniques à l'importation de matériel roulant, un matériel qui ne pourrait sans doute rejoindre la République tchèque que par le rail. Il serait, dans ce contexte, peut-être nécessaire de réfléchir aux modalités d'accès, notamment à la valeur des certificats attestant de la sécurité du matériel roulant disponible en dehors de la République tchèque.

Amélioration de l'efficacité des CD et sauvegarde de la neutralité concurrentielle. L'inefficacité des CD est patente, de quelque manière qu'elle puisse être mesurée. Dans une étude de 1999 sur l'"Amélioration de la compétitivité du transport par chemin de fer dans les PECO", Phare a constaté que les CD s'en tiraient assez mal et que les niveaux auxquels divers indicateurs situaient la productivité de leurs facteurs travail et capital les reléguent aux dernières places du classement des PECO. Le nombre de tonnes/kilomètre brutes par homme est ainsi à peine supérieur à la moitié de la moyenne communautaire. Les mesures, pénibles, déjà prises pour gagner en efficacité doivent être suivies d'autres. Les effectifs ont été ramenés de 105 000 unités en 1994 à 90 000 en 1998, mais les tonnages transportés ont diminué d'un tiers dans le même temps. Les autorités s'attendent à ce que les effectifs continuent à fondre jusqu'aux alentours de 2005 pour ne plus sans doute dépasser alors les 45000 unités dans le département "exploitation", après la scission des CD. Les conséquences sociales de cette évolution sont sérieuses et les autorités ont tenté d'y remédier par l'octroi de primes pour perte d'emploi destinées essentiellement à encourager les départs à la retraite. Elles comptent financer d'autres programmes d'ajustement au moyen de crédits de la BERD.

Une récente table ronde de l'OCDE (1998) est arrivée à la conclusion que l'extrême tolérance dont les chemins de fer bénéficient dans le domaine budgétaire constitue dans beaucoup de pays le principal obstacle à l'amélioration de leurs performances. L'État tchèque a ainsi couvert jusqu'ici les pertes subies par les CD par suite du maintien en service de lignes non rentables et de la non compensation intégrale de leurs obligations de service public. Ces obligations seront, à dater de 2001, définies de façon à laisser aux CD la possibilité de décider, jusqu'à un certain point, du niveau de service qu'ils sont prêts à assurer. Ils réduiront donc sans doute leur offre dans certaines régions, mais la population ne devrait pas trop en souffrir parce qu'elle peut se rabattre sur les services des compagnies locales de transport de voyageurs par autocar ou autobus. L'État ne sera plus alors légalement tenu de couvrir les pertes entraînées par l'exploitation de ces services (la contrainte budgétaire se fait plus stricte) et espère que les CD changeront de comportement pour gagner en efficacité. Il devra toutefois continuer à les défrayer intégralement de leurs obligations de service public.

L'irruption de nouveaux entrants sur des marchés potentiellement concurrentiels où les CD occupent actuellement une position de monopole ne poussera pas nécessairement les CD à gagner en efficacité s'ils peuvent simplement baisser leurs tarifs ou soutenir financièrement les services exposés au jeu de la concurrence au moyen des bénéfices dégagés par les activités que personne ne peut leur disputer ou de transferts publics. Si rien ne vient contraindre les CD à remédier à l'inefficacité des activités qui ne peuvent leur être disputées, celles qui pourraient l'être pourraient dans les faits rester préservées de toute concurrence parce qu'une entreprise peut dissuader des concurrents plus performants d'investir ses marchés en pratiquant suffisamment longtemps des prix qui ne couvrent pas ses coûts ou en leur faisant croire qu'elle est prête à mener ce genre de stratégie économique aberrante.

L'interdiction des transferts, autres que pour services rendus, du compte "gestion des infrastructures" vers le compte "exploitation" est un garde fou important qui ne suffit toutefois pas à lui seul à résoudre le problème. L'application des règles de concurrence, notamment de celles qui interdisent les abus de position dominante par pratique de prix d'éviction, pourrait aussi empêcher les CD d'adopter des comportements anticoncurrentiels. Il est toutefois douteux que l'Office de sauvegarde de la concurrence puisse intervenir en l'espèce. En effet, les CD sont une entreprise publique et donc assujettis comme toutes les autres entreprises publiques au droit de la concurrence dans la République tchèque, mais ce qui se passe dans de nombreux pays démontre qu'il est souvent plus difficile de faire bouger une entreprise publique qu'une entreprise privée. Il serait en outre extrêmement difficile de prouver que les CD vendent leurs services à des prix inférieurs au coût marginal. Les valeurs comptables actuelles sont loin d'être réalistes (la transformation des CD en Ceské Drahy a.s. pourrait résoudre le problème en partie) et les systèmes comptables n'éclairent pas sur les coûts des différents services.

Certains pays ont pour cette raison choisi la voie réglementaire pour régler les problèmes de « neutralité concurrentielle » soulevés par les entreprises publiques qui s'essayent à des activités qu'exercent ou peuvent exercer des concurrents privés. En Australie, les entreprises privées peuvent porter plainte auprès du « Competitive Neutrality Complaints Office » (Bureau des plaintes pour infraction à la neutralité concurrentielle) contre les concurrents publics (fédéraux) qu'elles accusent de violer les règles de neutralité concurrentielle en pratiquant par exemple des prix qui ne leur permettent pas de tirer un rendement adéquat de leurs activités, c'est-à-dire des prix régulièrement inférieurs aux coûts. Le Bureau peut instruire la plainte et contraindre pour ce faire l'entreprise publique à lui fournir toutes les informations qu'il juge utiles. S'il trouve la plainte fondée et n'obtient pas de l'entreprise publique qu'elle change d'attitude, le Bureau peut soumettre à l'inspection des finances et au ministre compétent un rapport auquel il doit alors être répondu publiquement. La procédure vise à accélérer la résolution des conflits tout en étant suffisamment dissuasive à l'égard des entreprises publiques qui choisiraient de ne pas coopérer à l'instruction (Productivity Commission, 2000, et National Competition Council, 1997).

Le système australien de dépôt et d'instruction des plaintes peut s'appliquer à n'importe quelle entreprise publique. Il permet de traiter les problèmes qui pourraient surgir au cas où les CD tenteraient de mener la vie dure à de nouveaux concurrents en pratiquant des prix d'éviction qu'il pourrait être malaisé de combattre en recourant au droit général de la concurrence. Les autorités tchèques devraient envisager de confier la responsabilité de ce genre de problèmes à un organisme autonome, par exemple à l'Autorité ferroviaire dont les compétences pourraient pour ce faire être élargies. Cette Autorité ferroviaire pourrait, si elle devait être investie en outre du pouvoir de fixation des tarifs voyageurs et des redevances d'accès évoqué dans les paragraphes qui précèdent, détenir alors une foule d'informations précieuses pour faire régner la neutralité concurrentielle dans ce secteur.

La privatisation est un autre moyen de contrer les velléités prédatrices d'entreprises publiques et les menaces qu'elles font peser sur la neutralité concurrentielle. Le gouvernement tchèque n'envisage toutefois pas de mettre très bientôt la privatisation des CD à son ordre du jour. Il y a cependant, à défaut de restructuration, pas mal de choses à faire pour rationaliser le rail. Il est possible ainsi de généraliser le recours à la procédure d'adjudication, notamment pour bon nombre de ces travaux d'entretien qui représentent une fraction importante des coûts d'infrastructure. L'offre retenue sera celle qui réduit le coût de l'entretien au minimum si la procédure est transparente et honnête. Le recours à la procédure d'adjudication est possible dans tous les cas où l'entreprise gestionnaire de l'infrastructure dispose des moyens de contrôle nécessaires pour obliger l'entretien à s'effectuer dans le respect de normes de sécurité appropriées.

Dans le contexte du débat sur la restructuration des CD, les autorités ont avancé l'idée d'un recours à la procédure d'adjudication pour l'entretien de l'infrastructure, mais aussi proposé de le faire effectuer d'abord par la Ceské Drahy a.s. pendant les cinq prochaines années. La proposition paraît raisonnable parce que ces cinq années de transition permettent d'ajuster les effectifs. Il faudrait néanmoins fixer avec précision la date à laquelle le recours à la procédure d'adjudication deviendra obligatoire afin de pousser la Ceské Drahy a.s. à gagner en efficacité dans ce domaine pour être prête à affronter la concurrence dans les cinq ans. Si l'application de la procédure d'adjudication n'est pas rendue inéluctable, le flou pourrait avoir des effets pervers sur la Ceské Drahy a.s. qui pourrait en effet tendre à rester inefficace pour faire gonfler le coût des suppressions d'emploi ainsi que le coût politique que le report de l'entrée en application de la procédure d'adjudication représente pour le gouvernement et rendre par là même cette mise en application moins vraisemblable.

6.4. Conclusions et recommandations pour le secteur ferroviaire

Le gouvernement de la République tchèque n'a pas ménagé ses efforts pour réformer les chemins de fer. Une bonne partie du cadre réglementaire, notamment les dispositions relatives à l'accès, est alignée sur le droit communautaire. La concurrence a fait son apparition sur certains secteurs du marché du transport de marchandises auxquels plusieurs opérateurs privés ont accédé dans le cadre des lois et règlements actuellement en vigueur. Les CD se sont considérablement améliorés depuis 1993, année où leurs effectifs étaient presque aussi nombreux que ceux des chemins de fer français, mais continuent à peser d'un poids insoutenable sur le budget de l'État. Le maintien de plusieurs de leurs services passe par de nouveaux gains d'efficacité propres à asseoir le transport par chemin de fer sur des bases "durables". Le principal défi à relever sur le plan législatif reste cependant le vote de la loi sur la restructuration des CD qui doit non seulement modifier profondément ses structures, mais aussi mettre fin aux dernières préoccupations suscitées tant par la séparation de la gestion de l'infrastructure et l'exploitation que par le respect des principes de saine gestion commerciale. Les lois et règlements relatifs à l'octroi des licences aux nouveaux entrants font grand cas des questions de compétence et de sécurité afin que la concurrence, sous quelque forme qu'elle s'exerce, ne mette pas cette sécurité à mal.

Le droit tchèque s'harmonisera encore davantage avec le droit communautaire des transports quand le Parlement aura adopté la loi sur la restructuration des CD dont il examine actuellement le projet. Malgré certaines résistances politiques, le gouvernement s'efforce de faire passer divers projets de réforme dont l'échec pourrait faire perdre des crédits ISPA de l'Union européenne (40 à 85 millions d'euros dont la moitié environ devrait être investie dans les infrastructures ferroviaires). Au delà du court terme, l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne devrait se concrétiser par l'engagement d'importants fonds structurels communautaires si la poursuite de la réforme des chemins de fer est assurée et si la négociation du "paquet ferroviaire" peut être menée à bonne fin avec l'Union européenne.

Les réformes déjà décidées et celles qui sont actuellement à l'étude sont à la fois significatives et positives. Rien ne devrait retarder leur mise en œuvre. La poursuite des réformes ne peut qu'être bénéfique au développement d'une concurrence productive dans ce secteur. La concurrence ne doit pas être considérée comme une menace pour la viabilité des CD pour qui les vrais risques sont ceux que fait planer leur inefficacité en termes de coûts, de qualité, de vitesse et de ponctualité.

La concurrence peut aiguiller les CD sur la voie d'une rationalisation indispensable pour pouvoir maintenir les subventions publiques aux CD dans les limites du raisonnable. Le gouvernement n'envisage pas de mettre les services qui font l'objet d'obligations de service public en adjudication et le champ d'action de la concurrence semble bien destiné à rester limité dans un avenir prévisible aux trafics marchandises rentables. La concurrence ne peut donc résoudre à elle seule les problèmes d'efficacité des CD. Le gouvernement devra donc s'appliquer par priorité à améliorer encore davantage les règles et techniques de gestion à l'honneur dans le secteur public pour inciter les CD à remédier à l'inefficacité de leurs activités non rentables.

Les CD et l'entreprise que la loi de restructuration leur fera succéder devront très nettement progresser sur le plan de l'efficacité et des performances (coûts, qualité et ponctualité) à court et à long terme pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement en matière de rentabilité, de réduction des aides publiques et de retour au rail de certains trafics routiers. La concurrence du secteur routier libéralisé est forte et les mutations structurelles actuelles qui distancient l'économie du charbon pour l'orienter vers le gaz et d'autres industries plus légères sont de nature à doper la demande de transport par route plutôt que par chemin de fer.

La mise en place d'organes réglementaires autonomes permettrait de doter les investissements d'un cadre réglementaire plus solide, ce qui ouvrirait aux CD et à leurs concurrents la possibilité d'investir judicieusement, et de soustraire la définition des modalités d'accès aux infrastructures et d'attribution des sillons aux intérêts commerciaux, ce qui donnerait aux candidats à l'entrée l'assurance d'être traités sur le même pied que l'opérateur en place et tonifierait la concurrence là où elle peut l'être.

La généralisation du recours à la procédure d'adjudication est propice à l'amélioration de l'efficacité et à l'arrivée de nouveaux entrants.

La séparation institutionnelle de la gestion des infrastructures et de l'exploitation des services aiderait à étouffer la propension de l'entreprise à favoriser ses propres départements et faciliterait donc la tâche du régulateur. Les avantages inhérents à cette séparation verticale doivent toutefois être mis en balance avec ceux que l'intégration verticale présente en termes notamment de coordination et d'interdépendance entre certains investissements et les investissements correspondants de l'autre département des CD, d'une part, ainsi qu'avec l'éventualité, vraisemblable dans le cas de certains services ferroviaires, d'un non développement de la concurrence, d'autre part.

Cela étant, diverses recommandations méritent d'être formulées.

Gains d'efficience: les autorités doivent poursuivre la réforme des CD et leur imposer de nouvelles règles de gestion propres à donner une coloration plus commerciale à leurs activités, y compris à celles qu'elles exercent en exécution d'obligations de service public.

- Les CD doivent gagner en efficience pour pouvoir affronter la concurrence de nouveaux opérateurs ferroviaires et de la route.
1. **Tarifs:** les tarifs doivent refléter les coûts et tenir compte de la valeur convenablement actualisée des actifs.
 - L'absence d'alignement des tarifs sur les coûts risque de priver l'arrivée de nouveaux entrants de toute efficacité.
 2. **Obligations de service public:** les CD doivent être intégralement défrayés des obligations de service public définies dans un contrat conclu avec les pouvoirs publics.
 - Il est souhaitable de mettre fin à la peréquation des recettes opérée par les CD au profit des services couverts par des obligations de service public pour que les CD ne pâtissent pas d'un désavantage concurrentiel sur le marché du fret.

Obstacles à l'entrée: il faut enlever aux CD l'envie de mettre en réserve du matériel sûr et en bon état technique dont ils n'ont pas l'usage.

- Il serait possible ainsi de raboter les obstacles dressés sur la route des candidats à l'accès. L'État pourrait y arriver en usant de ses pouvoirs de gestion.
1. **Fonctions de l'Autorité ferroviaire:** il pourrait être envisagé d'étendre le rôle de l'Autorité ferroviaire en l'investissant de pouvoirs réglementaires complémentaires, dans le domaine notamment des redevances d'accès.
 - Il est difficile de comprendre pourquoi ces compétences restent entre les mains du ministère des finances. Il faudrait, si le transfert se réalise, mettre en place des mécanismes de recours appropriés, par exemple une juridiction d'appel spécialisée.
 2. **Neutralité concurrentielle:** il pourrait être bon de mieux sauvegarder le jeu de la concurrence en chargeant l'Autorité ferroviaire d'instruire les "plaintes pour violation de la neutralité concurrentielle" motivées par l'octroi d'un soutien financier inapproprié à des activités des CD qui pourraient être exposées au jeu de la concurrence.
 - Les intéressés inclineraient davantage à user d'un tel instrument qu'à engager des actions pour usage abusif d'une position dominante en vertu du droit de la concurrence.
 3. **Autres questions institutionnelles:** l'intégration de l'accès au marché du transport par chemin de fer dans le champ d'action d'un organe de régulation compétent pour tous les modes de transport pourrait être envisagée dans cinq ans, au moment où les fonctions de l'Office de régulation de l'énergie seront réexaminées.
 4. **Procédure d'adjudication publique:** les autorités devraient s'engager à soumettre l'entretien des voies à la procédure d'adjudication publique après avoir laissé aux CD un délai de préparation raisonnable, de cinq ans par exemple après la scission structurelle prévue par la loi sur la restructuration des CD.
 - Cet engagement est nécessaire pour que les CD se préparent à affronter la concurrence dans le domaine de l'entretien de l'infrastructure.

Notes

1. D'après ce qui a été annoncé, l'État conservera environ 3 % des actions de CEZ. La proportion précise du capital de Transgas qui sera cédée et la participation qui restera entre les mains de l'État restent à déterminer.
2. Une exception à cette exigence de non-discrimination est l'obligation faite aux gestionnaires des réseaux de transport/distribution d'acheter l'électricité aux producteurs qui en produisent à partir d'énergies renouvelables ou de façon combinée avec la production de chaleur dans des installations de cogénération.
3. En fait, la faible intégration de l'UE est l'un des motifs pour lesquels il a été proposé en 2001, à différentes reprises, de procéder à une libéralisation plus poussée que celle imposée par la directive de l'UE.
4. Les 3 % qui resteraient entre les mains de l'État lui permettraient de convoquer une assemblée générale des actionnaires en vertu du droit des sociétés.
5. Certes, cela pourrait réduire le surinvestissement dans le secteur de la production évoqué au paragraphe 28, mais le pouvoir de marché de CEZ a.s. s'accroîtrait de ce fait, ce qui pose d'autres problèmes.
6. Si un producteur indépendant recourt à la cogénération, il bénéficiera d'un certain degré de protection par suite de l'obligation faite aux entreprises de distribution d'acheter l'électricité produite par cogénération. Cependant, on peut faire valoir aussi que cette obligation elle-même introduit une autre distorsion (voir AIE, 2001).
7. Il n'existe pas de centrales exclusivement alimentées au gaz, mais certains producteurs de chaleur et d'électricité utilisent le gaz comme combustible primaire ou en complément – cette consommation représente un peu plus de 3 % de la consommation intérieure de gaz.
8. Ces rapports subissent, dans une certaine mesure, l'influence de la TVA, qui est comprise dans le prix payé par les ménages mais non dans les prix industriels. Néanmoins, la comparaison reste valable puisque la TVA est à peu près la même dans tous les pays.
9. Deux entreprises d'État font encore du transport de marchandises par route, mais leur transformation en sociétés anonymes privatisables est envisagée/à l'étude. Il faut y ajouter quatre entreprises de transport de marchandises par route dont des municipalités détiennent de 34 à 50 % des actions.
10. La condition de solvabilité n'a, au-delà de l'alignement sur le droit communautaire, pas de raison d'être tout à fait évidente. Elle pourrait se justifier par le souci de voir les entreprises disposer de liquidités suffisantes pour, notamment, maintenir leurs véhicules en bon état de marche. Il semblerait toutefois que la démonstration de la solvabilité au seul moment de la création d'une entreprise plutôt qu'en permanence ne soit pas tout à fait le meilleur moyen d'y arriver. La conformité des véhicules aux normes de sécurité peut être garantie par d'autres moyens. La disponibilité de certaines liquidités au moment de l'accès à la profession n'est pas un gage de pérennité de la solvabilité.
11. Le Royaume-Uni, la Suisse et le Luxembourg sont convenus de mener la libéralisation à son plein terme. Cette libéralisation resterait toutefois sans effet en l'absence d'une réglementation communautaire d'ensemble du transit ou d'une libéralisation bilatérale décidée par les pays de transit (notamment l'Allemagne et l'Autriche).
12. La République tchèque est partie à la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Genève, 1975), à la Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles de marchandises aux frontières (Genève, 1982), à la Convention relative à un régime de transit commun (Interlaken, 1987) et à la Convention sur la simplification des formalités dans les échanges de marchandises (Interlaken, 1987).
13. La question de l'inopportunité du recours à des moyens fiscaux ne sera pas abordée dans le présent rapport.

BIBLIOGRAPHIE

Gaz et électricité

AIE (2000), "Oil, Gas, Coal and Electricity: Quarterly Statistics", QII.

AIE (2000a), "Energy Prices and Taxes: Quarterly Statistics", QII.

AIE (2001), "Energy Policies of the Czech Republic".

MIT (2000), "Energy Policy" (pursuant to a decision of the Government of the Czech Republic of June 23 1999, n° 632 and s.14 of the Act 244/1992 Col. on the appreciation of influences on the environment).

OCDE (2000), "Promoting Competition in the Natural Gas Industry", Series Roundtables on Competition Policy, n° 30.

SEVEN (1999), "Implementation of Competition into the Czech Power Industry".

Transport par route et par chemin de fer

Boylaud O. (2000), « Regulatory Reform in Road Freight and Retail Distribution », OCDE, Département des affaires économiques, documents de travail n° 255.

OCDE/CEMT (1997), « Contingent multilatéral: Décisions sur le contingent en 1998 ».

OCDE/CEMT (1997b), « Cadre de référence pour des accords bilatéraux dans les transports routiers: Projet de recommandation ».

OCDE/CEMT (1998), « Réforme réglementaire des transports routiers ».

OCDE/CEMT (1998b), « Transport routier: Manuel sur le contingent multilatéral ».

OCDE/CEMT (1998c), « Transport routier: Contingent multilatéral ».

OCDE/CEMT (2000), « Harmonisation dans le transport routier: Résolution d'ensemble sur le transport international de marchandises par route ».

OCDE/CEMT (2000a), « Harmonisation dans le transport routier: Résolution sur les charges et les taxes liées au transport et en particulier au transport routier international ».

OCDE (2000), « Questions de réglementation et de concurrence en matière de transport routier ».

OCDE (2000b), « Questions de réglementation et de concurrence en matière de transport routier (Contribution de la République tchèque) », DAF/CLP/WP2(2000)52.

- Opletal J. et Ryba (1996), « Étude de cas: République tchèque », Séminaire sur la privatisation et réglementations du transport routier de marchandises, CEMT (1999t); « Rail Restructuring in Europe », Conférence européenne des ministres des transports.
- OECD/CEMT (2000t), « Réforme ferroviaire: Réforme réglementaire du transport ferroviaire de marchandises », Conseil des ministres, CEMT/CM(2000)20.
- OCDE (1998), « Chemins de fer: Structure, réglementation et politique de concurrence », Série CLP, Table ronde n° 15.
- Productivity Commission (2000), “Competitive Neutrality: A Guide to its Application to Commonwealth Government Businesses”, www.cenco.gov.au.
- National Competition Council (1997), “Competitive Neutrality Reform”, www.nce.gov.au.
- Ministère des transports et des communications (2000) "Les transports dans la République tchèque", Rapport présenté à la 84e session de la CEMT.