



Question 8/1: Etablissement d'un organe de réglementation indépendant

### COMMISSION D'ÉTUDES 1

ORIGINE: ALLEMAGNE

TITRE: LIGNES DIRECTRICES POUR LA POLITIQUE DE RÉGLEMENTATION

- 1 En tant que politique économique fondée sur la concurrence et appliquée de manière sectorielle, la politique de réglementation sert les intérêts du consommateur à la fois directement et indirectement. Elle vise essentiellement à faciliter la concurrence dans des secteurs précédemment dominés par des monopoles publics. Elle vise également à assurer l'instauration et le fonctionnement durable de la concurrence dans l'intérêt des utilisateurs des services de PTT. Cet objectif va au-delà de l'élimination par voie législative des monopoles (publics); il suppose également qu'on élabore des conditions cadres statutaires dans les secteurs des télécommunications et de la poste. Dans ce contexte, il incombe à l'autorité de réglementation de favoriser et d'appuyer un régime de concurrence fondé sur l'égalité des chances et pouvant fonctionner à long terme.
- 2 Dans le cadre des activités de réglementation et conformément aux dispositions légales, certaines conditions auxiliaires telles que l'offre de services universels doivent être respectées; celles-ci ont généralement été stipulées dans l'intérêt des consommateurs et d'autres utilisateurs. Les paramètres réglementaires en rapport avec l'objectif des services universels doivent être neutres du point de vue de la concurrence et ne doivent pas entraver l'entrée sur le marché d'éventuels concurrents.
- 3 En outre, l'autorité de réglementation exerce souverainement diverses responsabilités sectorielles (par exemple, s'agissant de l'attribution des numéros et des fréquences) qui ne peuvent pas être "privatisées" au stade actuel de développement des techniques. Pour ce qui est de la procédure d'attribution, l'autorité de réglementation doit respecter le principe de neutralité du point de vue de la concurrence. Les procédures d'attribution doivent être transparentes et non discriminatoires.

- 4 Dans le cadre de ses travaux visant notamment à réglementer l'indemnisation et à garantir l'interconnexion et un accès ouvert aux réseaux, l'autorité de réglementation doit examiner le comportement de l'ancien monopole sur le plan de l'offre et celui de chaque entreprise jouissant d'une position dominante sur le marché. En particulier, elle doit également se soucier de la structure des coûts des anciens monopoles de manière à pouvoir déterminer si les coûts actuels satisfont à la norme des coûts de la fourniture de services la plus efficace. Les coûts actuellement déterminés ne sont pas souvent identiques aux coûts de la fourniture de services la plus efficace. Compte tenu des difficultés liées à la définition et au recensement des coûts ou à la détermination d'un processus de fourniture rentable, l'expérience montre qu'il faut souvent, aux fins d'orientation, recourir à des informations externes à l'entreprise comme les données provenant de marchés comparables (article 3 de l'Ordonnance relative à la réglementation des taxes de télécommunication allemandes).
- 5 Les décisions de l'autorité de réglementation sur les coûts ou sur les prix d'un fournisseur dominant sur le marché, qui sont prises afin de garantir la concurrence, sont à la fois nécessaires dans le contexte de la politique de réglementation et légitimes eu égard au droit constitutionnel. Il ne faut pas les percevoir comme une intervention dans les structures internes d'une entreprise donnée, mais plutôt comme les conditions nécessaires pour favoriser une concurrence efficace.
- 6 La politique de réglementation n'est pas une politique industrielle menée pour ou contre tout fournisseur ou groupe de fournisseurs donné; elle est plutôt conçue de façon à être neutre à cet égard. Elle ne vise qu'à assurer aux fournisseurs l'égalité des chances pour l'accès au marché et qu'à servir les intérêts à long terme des consommateurs.
- 7 L'autorité de réglementation exerce ses activités en toute indépendance, surtout à l'égard des entreprises réglementées qui dominent le marché, mais aussi à l'égard de l'influence d'autres entreprises et institutions principalement axées sur la défense d'intérêts particuliers allant au-delà des objectifs réglementaires. Cette position indépendante résulte des dispositions des accords internationaux de l'OMC et de la législation européenne; elle est également dans l'esprit de l'article 87 ff de la Constitution allemande. L'indépendance signifie entre autres que l'Etat doit respecter la séparation stricte entre les fonctions liées aux biens appartenant à l'entreprise réglementée et les fonctions de réglementation dans le secteur à ouvrir à la concurrence. Il convient d'éviter que des conflits d'intérêt entre ces deux fonctions n'apparaissent au point que l'autorité de réglementation soit appelée à agir en faveur d'intérêts particuliers comme ceux de l'Etat ou d'un autre groupe. Les dispositions relatives à la séparation et à l'indépendance visent à minimiser le risque constant, comme le montre l'expérience, que des puissantes entités, publiques ou privées, aient la "mainmise" sur les organismes et la politique de réglementation. Ce principe doit être mis en oeuvre en particulier par les règlements de l'autorité de réglementation, grâce à la qualité du personnel de ses unités de gestion et d'exploitation, grâce à un service de conseil de grande qualité, et grâce à l'action du ministère compétent en vue de protéger l'autorité de réglementation contre une pression politique exercée par des tierces parties.
- 8 Les principes essentiels supplémentaires de la politique de réglementation sont la transparence et l'adéquation (subsidiarité). L'adéquation signifie que l'intervention demeure limitée à ce qui est absolument nécessaire pour atteindre les objectifs réglementaires (principe de la réglementation minimaliste). Chaque mesure réglementaire devrait être précédée d'une analyse de ses effets, afin d'examiner et d'évaluer systématiquement les diverses autres solutions.

- 9 Dans l'intérêt du public, l'autorité de réglementation devrait établir des rapports à intervalles réguliers sur les progrès de la création d'un régime efficace de concurrence. Plus sa politique est satisfaisante, plus sa tâche réglementaire au sens strict du terme deviendra secondaire. L'expérience montre qu'il faut beaucoup de temps pour passer d'un marché monopolistique à un marché ouvert à la concurrence, notamment dans les secteurs des télécommunications et de la poste.
  - 10 Les enseignements de la politique réglementaire doivent être évalués en permanence. Le gouvernement et les organes législatifs doivent être constamment informés de sorte que les modifications nécessaires puissent être apportées au cadre réglementaire des secteurs.
-