

Les Pays-Bas, une exemplarité ambitieuse

Caractéristiques générales

Avec un PIB de près de 795 milliards de dollars en 2009, les Pays-Bas se placent au rang de seizième puissance économique mondiale. Nation commerçante depuis des siècles, les Pays-Bas ont une économie qui se caractérise par son caractère international : plus de la moitié du PIB provient des exportations. De fait, ce pays est le sixième exportateur mondial et le sixième investisseur mondial. Tous ces facteurs expliquent la tradition néerlandaise favorable à l'ouverture des marchés, dont l'économie néerlandaise tire profit.

Les Pays-Bas sont un des pays européens où l'ouverture des marchés est la plus avancée. L'orientation politique et réglementaire pour l'ensemble de l'économie néerlandaise est comparativement propice à la concurrence, comme l'atteste la concurrence développée entre réseaux câblés et téléphoniques dans le secteur des communications électroniques. Un grand nombre des mesures a été mis en œuvre bien avant l'échéance fixée par l'Union européenne. La libéralisation du secteur postal a été réalisée en 2009, anticipant ainsi la directive européenne relative aux postes (2008/6/CE) qui prévoyait notamment l'ouverture totale du marché à la concurrence le 31 décembre 2010. Dans le secteur de l'énergie (gaz et électricité), l'ouverture du marché aux particuliers a été réalisée en juillet 2004 soit trois ans avant l'échéance fixée par l'Union européenne. La concurrence est vive dans les communications électroniques. Enfin, dans le secteur ferroviaire la libéralisation est avancée, et les Pays-Bas font partie des six États membres non cités dans l'avertissement de la Commission du 8 octobre 2009 aux vingt et un États membres dont l'application du premier «paquet ferroviaire» est considérée comme insuffisante.

Les réseaux étudiés aux Pays-Bas

Appelé P&T, puis PTT et enfin KPN, l'opérateur historique des postes et communications électroniques a été privatisé assez tôt, en 1989, et s'est séparé de son activité postale *via* l'acquisition de TNT, opérateur postal australien. En 2011, TNT s'est scindé en deux entreprises : Postnl, en charge de l'activité postale régulée, et TNT, spécialisé sur l'activité colis et transport express. Postnl est donc maintenant potentiellement en compétition avec TNT sur le

Chapitre I

territoire néerlandais. Dans le domaine des communications électroniques, une grande concurrence existe aussi pour KPN, en particulier du fait du très fort taux d'équipement des ménages néerlandais au câble (supérieur à 80 %).

À l'inverse, le ministère de l'Économie possède les entreprises gestionnaires de réseau de gaz et d'électricité, Gasunie et TenneT. Ces deux entreprises ont mené des opérations de croissance externe en Allemagne, *via* le rachat de BEB en 2007 et celui de Transpower en 2010. Par ailleurs, toutes deux mènent une politique de développement des échanges, que ce soit *via* les participations de Gasunie dans Nord Stream et NEL, ou les câbles sous-marins NordNed et BritNed, qui a eux deux totalisent près de 850 km, soit un quart du réseau de transport électrique néerlandais.

Les Pays-Bas disposent, *via* ce contrôle de l'État sur l'activité de transport d'énergie, d'un réseau de qualité et d'une excellente sécurité d'approvisionnement.

Organisation de la régulation aux Pays-Bas

La régulation néerlandaise se caractérise par une volonté de coordination entre les principes généraux de la concurrence et les réglementations sectorielles. Les régulateurs sectoriels sont, pour la plupart, des chambres spécialisées de l'Autorité de la concurrence, la NMa.

La NMa est composée à la fois de l'Autorité de la concurrence et d'une entité de régulation sectorielle pour deux secteurs : le secteur de l'électricité (*Energiekamer* – chambre spécialisée – en tant que section de la NMa) et le secteur des transports (*Vervoerskamer* – chambre spécialisée – en tant que section de la NMa)⁶. Quant aux communications, il est prévu de transformer le régulateur des postes et communications électroniques, OPTA, en une section de la NMa en 2013.

La NMa a le statut d'organisation administrative autonome. Le conseil d'administration de la NMa (pour les deux entités) est pluridisciplinaire et composé de trois membres nommés par le ministre de l'Économie. Il prend les décisions de la NMa. Le ministre de l'Économie est le responsable politique de la NMa devant le Parlement. La NMa est néanmoins indépendante dans ses décisions. Son budget a trois origines : le ministère de l'Économie, le ministère des Transports et des ressources propres provenant des entités régulées dans le secteur énergétique.

Tous les deux ans, la NMa présente un « agenda » avec ses priorités pluriannuelles, publié sur son site internet. La NMa rend public des rapports périodiques ainsi qu'un rapport annuel sur ses activités, détaillant l'impact de

⁶ Les compétences relatives de l'Autorité de la concurrence et de l'entité de régulation (*Energiekamer* et *Vervoerskamer*) sont définies dans des lois.

La régulation, un courant mondial

ses actions sur le marché et la collectivité. Elle est en mesure de rendre, sur demande ou non, la délivrance d'un avis consultatif sur des réglementations. Le ministre effectue obligatoirement une évaluation tous les cinq ans de l'efficacité du fonctionnement de la NMa.

Issue de la loi sur les télécommunications, une autorité administrative autonome de régulation pour les postes et les communications électroniques, l'OPTA a été créée en 1997. Ses compétences sont définies par la loi néerlandaise⁷.

L'OPTA est constituée d'un Collège indépendant de trois membres nommés par le ministère de l'Économie pour une durée de quatre ans. Le Collège est pluridisciplinaire et ses membres sont choisis pour leur expertise, comme le premier président de l'OPTA, le Danois Jens Christian Arnbak. Le Collège lui-même peut choisir pour leur expertise spécifique des membres associés. Si le ministre de l'Économie est responsable politiquement de l'ensemble du secteur, l'OPTA paraît néanmoins véritablement indépendante et peut prendre des décisions ou imposer des sanctions sans demander l'approbation du ministre. 90 % du budget de l'OPTA est financé par les recettes provenant des entreprises régulées dans le secteur des communications électroniques. L'OPTA a l'obligation de rendre compte annuellement de ses activités au ministère et le ministre effectue obligatoirement une évaluation tous les quatre ans de l'efficacité de son fonctionnement. Elle fait des analyses du marché des postes et des communications électroniques, et conduit des études d'impact sur ses décisions en consultation pour promouvoir la concurrence effective. Elle émet régulièrement des avis consultatifs sur des lois et réglementations relatives aux postes et communications électroniques.

L'OPTA s'est montrée très active pour instaurer un accès concurrentiel. Cet effort est salué par l'*European Competitive Telecommunications Association* (ECTA) qui classe régulièrement l'environnement réglementaire des Pays-Bas comme le plus favorable d'Europe pour le développement de la concurrence. Ses compétences se recoupent avec celles de l'Autorité de la concurrence, ce qui a conduit l'OPTA et la NMa à conclure en 1999 un protocole de collaboration pour l'interprétation et la mise en œuvre des compétences. L'OPTA et la NMa ont donc des fonctions distinctes et complémentaires bien définies.

L'OPTA sera transformée en une entité spécialisée rattachée à la NMa, à l'instar de la *Energiekamer* ou de la *Vervoerskamer*. Ce modèle des régulateurs sectoriels intégrés à l'Autorité de la concurrence évite les problèmes de captation réglementaire et assure une application cohérente des principes de concurrence et de régulation d'un secteur à l'autre. De plus, le regroupement physique des

⁷ L'OPTA a pour mission de promouvoir la concurrence et de défendre les consommateurs, et également de réguler ces deux secteurs.