



Haut Conseil pour l'avenir
de l'assurance maladie

SEANCE DU 27 AVRIL 2017

RETOUR SUR LE SEMINAIRE « *REGULATION DU SYSTEME DE SANTE* »

QUELQUES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EVOLUTION DES SERVICES PUBLICS EN RESEAU

[HTTP://WWW.SECURITE-SOCIALE.FR/L-ACTUALITE-DU-HCAAM](http://www.securite-sociale.fr/l-actualite-du-hcaam)

Le HCAAM est membre du réseau



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.



Les secteurs passés en revue

- **Les transports ferroviaires**
- **L'électricité**
- **La couverture haut débit**
- **La téléphonie**
- **Les plateformes numériques**

Remerciements à Anne-Marie Idrac, Anne-Yvrande Billon, Laurent Joudon, Lionel Janin, Joëlle Tolédano et Francis Bloch pour leurs contributions.
Merci aussi beaucoup à Dominique Bureau et Jincheng Ni pour avoir élaboré et organisé ces séances.

■ Les transports publics locaux : fournir le meilleur service au citoyen, au meilleur coût

- **L'importance d'une définition fonctionnelle** – et non pas organique – du service public, **définition par l'usage, le service**
- **Distinction autorité organisatrice (autorité politique) et exploitant/opérateur**
- **Transfert de responsabilité financière et de prérogatives dans la définition du service** (tarifs et horaires) : de fait, montée en compétence des régions et investissements importants
- **Contrats responsabilisants**
- **Soutenabilité financière d'un secteur** où l'utilisateur ne couvre que 15% de la dépense, d'où la **réflexion sur la mobilisation de modes alternatifs de transport, tout en tenant compte des investissements lourds réalisés**



Le rôle du régulateur : garantir l'exercice de la concurrence et des missions de service public

- **Des missions**

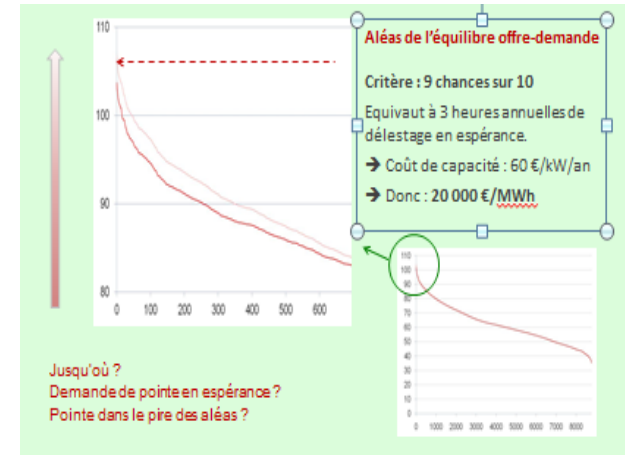
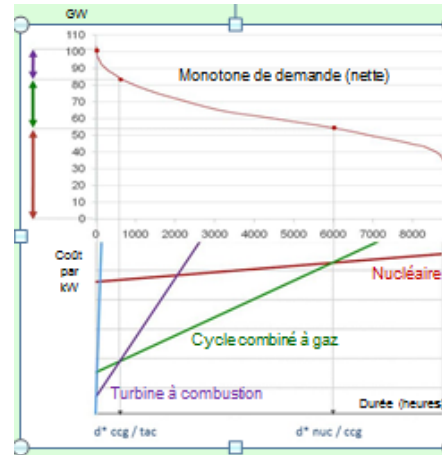
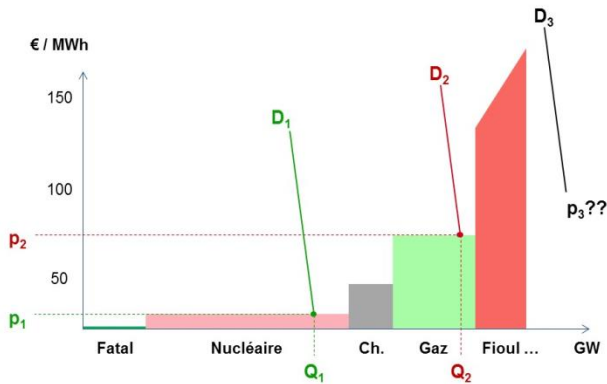
- Assurer un accès équitable et non discriminatoire aux **infrastructures « essentielles »**
- Veiller à la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par les différents acteurs
- Garantir le fonctionnement des « contrats de service public »

- **Des outils**

- Collecte et analyse de données permettant de suivre le fonctionnement des marchés
- Avis, contraignants ou consultatifs, sur les tarifs et l'accès aux infrastructures essentielles
- Règlement des différends entre les acteurs
- Injonctions et sanctions en tant que de besoin

L'électricité : les 3 questions posées

- **Optimisation de « court terme »** : comment mobiliser les équipements disponibles par ordre de mérite?
- **Optimisation à « long-terme »** : comment assurer que la structure du parc est efficace?
- **La question de la capacité de pointe** : jusqu'où se prémunir contre le risque de défaillance





Electricité, les conditions du bouclage : une vision intégrée des trois problèmes

- **Etudes prévisionnelles à moyen-long terme :**
 - la demande et sa structure,
 - le coût des équipements,
 - les valeurs tutélaires
- **Choix d'investissements**
 - le modèle économique
 - l'optimisation production-réseaux
- **Cohérence tarification – choix d'investissement**
- **Relation Etat - EDF**



Electricité : le bouclage sous tension

- **Choix européen : focalisation sur le marché de gros de court terme**
 - Signal-prix et visibilité à long terme
 - Cohérence Production – Interconnexions
 - Droit de la concurrence vs planification
- **Difficile rencontre du « market design » avec les politiques publiques**
 - Soutien aux renouvelables ... et effet sur le prix de marché
 - Un prix pour le carbone...
- **Avec l'innovation, de nouvelles questions**
 - Autoconsommation, stockage, numérisation et pilotage de la demande
 - Poids croissant des coûts fixes ... Tarification du réseau
 - Interaction entre distribution et fourniture d'énergie

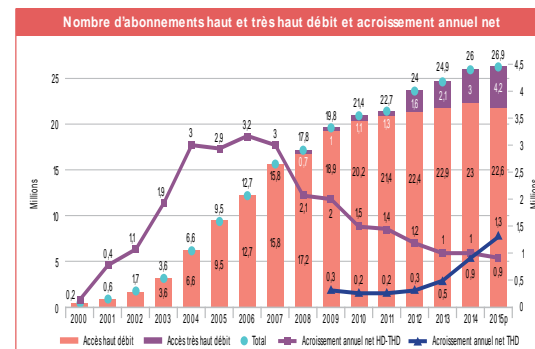
Le haut débit : le succès par tâtonnements, pour faire émerger une offre adaptée

• Comment et pourquoi ?

- 1^{ère} phase de libéralisation peu concluante: pas de concurrence par les infrastructures et baisses de prix fonction des baisses impulsées par le régulateur; France Telecom développe une offre de haut débit par ADSL inaccessible en l'état à ses concurrents.

• Grandes étapes de l'introduction du dégroupage

- 2000 : travaux techniques et économiques ; adoption d'un décret (septembre) et d'un règlement européen (décembre)
- 2001-2002 : modifications imposées à l'offre initiale de France Telecom aboutissant à l'été 2002 à une offre de référence adaptée (aux plans technique et tarifaire)
- 2003-2004 : décollage du haut débit et du dégroupage





La couverture très haut débit : initiative privée et intervention publique

- **Objectif du régulateur** : favoriser l'entrée puis l'investissement de nouveaux opérateurs dans le développement du réseau, par une évolution progressive du cadre de tarification et de régulation
- **Processus pas simple à mettre en œuvre** : pas de repères à l'origine pour le régulateur, asymétries d'information... De fait , la régulation est partie de zéro et s'est construite par tâtonnements.
- **Les informations ont progressivement émergé de l'interaction des acteurs du marché**
- **L'ensemble des acteurs ont été mis à contribution**
 - Les collectivités locales en intervenant dans les zones les moins rentables
 - Des opérateurs efficaces à côté de l'opérateur historique
- **Innovations techniques et de services afin de différencier l'offre** : téléphonie fixe illimitée, amélioration du débit, développement du wifi



Le quatrième opérateur mobile : l'apport d'un entrant anticipant l'évolution des usages

- **Situation au milieu des années 2000 :**
 - **Tarification jugée élevée** comparativement aux autres pays
 - **Avis répétés de l'Autorité de la concurrence caractérisant une situation oligopolistique insuffisamment régulée**
- **Quatrième opérateur : la façon de sortir de cette impasse et un vrai renouvellement**
 - **Simplification des processus, offres simplifiées et prix réduits** mais pas offre « low cost »
 - **Surtout, véritable rupture liée à une tarification en adéquation avec les nouveaux réseaux numériques** (données pour smartphones et tablettes plutôt que voix pour téléphone « classique » : de fait « changement de monde » pour les réseaux mobiles, un peu après les réseaux fixes)
 - **Ce changement technologique a permis des gains d'efficacité** : le chiffre d'affaires des « opérateurs historiques » provenait pour plus de deux tiers de la voix ; le 4^{ème} opérateur (n'ayant pas de clients) n'a pas eu à effectuer ce réaménagement tarifaire urgent et coûteux

■ Plateformes numériques (1) : des structures tarifaires typées, déterminées par les interdépendances entre leurs différents usages

Spécificités de l'économie numérique illustrées par la réflexion sur la fiscalité :

- dans le cas des services numériques, **les frontières géographiques sont compliquées à déterminer**, ce qui empêche de localiser précisément l'assiette à imposer ;
- **les externalités de réseau donnent un pouvoir de monopole naturel aux plateformes** ; la mise en place d'une taxe spécifique pourrait conduire à une distorsion sous-optimale car se traduisant par une diminution des externalités positives ou une exclusion de certains utilisateurs ;
- **les plateformes sont caractérisées par une interdépendance des différentes faces du marché** ; si par exemple une taxation des recettes publicitaires est introduite, cela peut se traduire par l'introduction d'une tarification du service aux usagers, avec des effets d'éviction du service.

Plateformes numériques (2): modèle d'affaires et utilisation des données personnelles

Les plateformes numériques se financent de deux façons :

- d'une part en facturant directement l'utilisation de leur service, via les revenus publicitaires ou via une facturation du service de mise en relation entre vendeurs et clients,
- d'autre part de façon différée en revendant les données collectées auprès des usagers à des « *data brokers* ». L'utilisation des données personnelles ainsi collectées pose une série de questions économiques et éthiques.

D'où l'idée de taxer différemment les deux sources de revenus des plateformes numériques:

- la revente de données aux « *data brokers* » pourrait être taxée à un niveau élevé, étant donné que la collecte de données individuelles est actuellement excessive et peu transparente,
- tandis que la taxation de la rémunération directe des plateformes resterait limitée pour ne pas freiner le développement des services de réseau.

Enseignements transversaux (1)

- **Les fondamentaux :**
 - **Articuler modèle économique et régulation**: exemple de la bascule voix/données dans la téléphonie ou des plateformes numériques
 - **Articuler court terme / long terme, usage / investissement**
 - **A chacun son rôle** : stratégie / régulation / exploitation
 - L'importance de **l'approche par les usages**

Enseignements transversaux (2)

- **Effets d'apprentissage**
 - **La dissociation des rôles autorité organisatrice – régulateur – exploitant se construit dans la durée** et s'ajuste en tant que de besoin
 - L'initiative des acteurs : **les informations se construisent à partir des interactions des opérateurs de marché**
 - **La régulation par tâtonnements** : bien connaître les fonctionnements de marché et articuler régulation et innovations. Rôle déterminant des obligations de réévaluer régulièrement le diagnostic sur l'adéquation de l'offre (qualité, prix, variété) aux services attendus