Libéralisation et réglementation dans les industries de réseau

Thierry Penard

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/335>
DOI : 10.4000/economiepublique.335
ISSN : 1778-7440

Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

Édition imprimée

Date de publication : 15 janvier 2004
ISBN : 2-8041-3945-X
ISSN : 1373-8496

Référence électronique

Thierry Penard, « Libéralisation et réglementation dans les industries de réseau », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 12 | 2003/1, mis en ligne le 03 janvier 2006, consulté le 12 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/335> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economiepublique.335>

économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

n° 12 – 2003/1

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site web: <http://www.deboeck.com>

© De Boeck & Larcier s.a., 2003
Éditions De Boeck Université
Rue des Minimes, 39 B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

D 2003/0074/278

ISSN 1373-8496
ISBN 2-8041-3945-X

économiepublique sur internet : www.economie-publique.fr

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496

Thierry Penard

CREREG, Université de Rennes 1

Libéralisation et réglementation dans les industries de réseau

Après l'euphorie suscitée à la fin des années 90 par la soi-disante « Nouvelle économie », l'heure est à l'austérité et au recentrage d'activités pour les opérateurs de réseau français. L'éclatement de la bulle Internet en 2000 a laissé certains de ces opérateurs dans des situations critiques. C'est le cas de France Télécom qui s'est lourdement endetté durant cette période (69 milliards d'euros de dettes en décembre 2002)¹. Même situation pour Vivendi Universal qui a décidé de céder sa filiale environnement (eau, énergie,...) et de revendre Universal (cinéma, câble, parc d'attractions) pour éviter la faillite. Certains investissements hasardeux de l'ère Messier continuent d'ailleurs de peser sur les comptes de l'ex-filiale environnement de Vivendi, qui a depuis pris le nom de Véolia : cette dernière a annoncé des pertes exceptionnelles de 2,1 milliards d'euros sur le premier semestre 2003 et a décidé de revoir à la baisse ses ambitions sur le marché nord-américain. Suez-Lyonnaise, le deuxième acteur majeur sur le marché de l'eau, s'est aussi décidé à céder de nombreux actifs, jugés non stratégiques, pour réduire sa dette². Suez a notamment décidé de se désengager de la communication et a mis fin à ses projets dans la téléphonie mobile.

Les mauvais résultats enregistrés par ces groupes français doivent-ils seulement être mis sur le compte de la bulle Internet ? Certains sont tentés d'y voir un des avatars de la libéralisation des industries de réseau. La libéralisation aurait conduit les opérateurs historiques comme France Télécom ou EDF à investir massivement à l'étranger, avec plus ou moins de chance et les aurait détournés de leur mission de service public.

Sur le bien fondé et les effets attendus de l'ouverture à la concurrence dans les télécommunications, l'énergie ou la poste, les opinions sont souvent extrêmes et les débats très passionnels entre détracteurs et partisans. Ce dossier consacré à la libéralisation et aux évolutions réglementaires dans les industries de réseau, cherche à prendre un peu de distance par rapport à ces débats un peu vifs et propose quelques éclairages et éléments de réflexion.

¹ France Télécom a par ailleurs annoncé des pertes records en 2002, suite à la forte dépréciation de certains de ses actifs (notamment sa participation dans l'opérateur allemand Mobilcom).

² La dette du groupe est passée de 28 milliards d'euros en juin 2002 à 20 milliards en juin 2003.

Ce dossier s'intéresse plus particulièrement à trois secteurs : les télécommunications avec l'article de M. Bourreau et P. Dogan, le gaz et l'électricité avec l'article de J. Percebois et enfin l'eau avec l'article de C. Ménard et S. Saussier. À la lecture de ces trois articles, on a envie de dire que la *libéralisation n'est ni bonne, ni mauvaise en soi*, mais que le succès ou l'échec d'une libéralisation dépend fondamentalement du cadre réglementaire qui accompagne l'ouverture à la concurrence. Cette dernière peut être désastreuse lorsque la réglementation mise en œuvre se révèle inadaptée : J. Percebois cite l'exemple de la libéralisation du marché de l'électricité en Californie dont l'échec tient à un défaut de régulation entre les prix de gros et les prix de détail de l'électricité. Il est donc important de se préserver de toute conclusion hâtive ou définitive tant les bilans que l'on peut tirer des différentes expériences de libéralisation sont contrastés d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre (allant du très négatif au très positif)³.

Les articles de ce dossier sont aussi riches d'enseignements sur quelques unes des questions que posent la libéralisation et les évolutions réglementaires dans les industries de réseau :

- Tout d'abord, comment peut-on introduire efficacement de la concurrence sur des marchés, qui sont restés très longtemps en monopole ?
- Ensuite, l'ouverture à la concurrence doit-elle s'accompagner d'une privatisation des opérateurs publics ?
- Enfin, la libéralisation remet-elle en cause les services publics ?

Considérons la première question. Dans les industries de réseau, un des obstacles majeurs au développement de la concurrence tient à l'existence de facilités essentielles⁴ détenues le plus souvent par l'opérateur historique et qui lui confèrent un avantage décisif sur les nouveaux entrants (Pénard, 2002). Dans quelles conditions doit se faire l'accès à ces facilités essentielles ? Une des missions principales du régulateur est précisément de définir les modalités d'accès des tiers à ces facilités essentielles (transparence, non discrimination, prix orientés vers les coûts). Pour cela, le régulateur peut imposer à l'opérateur historique une séparation comptable, voire une séparation juridique entre les activités en monopole (infrastructures essentielles) et celles ouvertes à la concurrence. Mais, ces dispositifs réglementaires sont-ils suffisants pour développer une concurrence effective ?

L'exemple du secteur des télécommunications est de ce point de vue instructif. Cinq ans après l'ouverture à la concurrence de la téléphonie longue distance, France Télécom a cédé très peu de terrain face à ses concurrents.⁵ Par ailleurs, l'opérateur

³ Voir, par exemple, Armstrong, Cowan et Vickers (1994) pour un bilan des expériences britanniques.

⁴ Les facilités essentielles sont des infrastructures indispensables pour fournir des services au consommateur final et qui sont impossibles à dupliquer à des coûts raisonnables (exemple : la boucle locale dans les télécommunications ou le réseau de transport et de distribution d'électricité).

⁵ Les nouveaux opérateurs sur le marché français de la téléphonie longue distance n'ont réussi en 4 ans qu'à prendre 36% du marché à l'opérateur historique.

historique affiche de bons résultats sur son marché domestique.⁶ En revanche, du côté des entrants, les résultats sont plus que mitigés. Sur les licences accordées par l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) depuis 1996, plus d'un tiers ont été abrogés, le plus souvent par défaillance du titulaire. Cet indicateur illustre bien l'engouement qu'a suscité l'ouverture à la concurrence (à travers la multiplication des demandes de licence), mais aussi les difficultés rencontrées pour devenir viable économiquement face à un opérateur historique puissant. La faible pénétration des opérateurs alternatifs tient certainement à la résistance de l'opérateur et à sa politique agressive sur le plan commercial, qui a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs condamnations par le Conseil de la concurrence et la Commission européenne ces dernières années.⁷ Mais, on peut aussi y voir le signe d'une stratégie prudente des nouveaux opérateurs qui ont préféré adopter une stratégie de *judo économique*⁸ au sens de Gelman et Salop (1983). C'est dans ce contexte que s'inscrit l'article de Bourreau et Dogan. Les auteurs rappellent que pour les pouvoirs publics, le déploiement de nouvelles infrastructures par les opérateurs entrants est le garant d'une véritable dynamique concurrentielle. Or l'opérateur historique a de son côté toujours intérêt à dissuader les entrants d'investir dans des infrastructures, une concurrence sur les services lui étant plus favorable qu'une concurrence sur les infrastructures. La réglementation de l'accès aux infrastructures de l'opérateur historique revêt de ce point de vue une importance stratégique. Les auteurs avancent l'idée qu'il pourrait être efficace de contraindre l'opérateur historique à maintenir des prix d'accès élevés à son réseau pour encourager le déploiement d'infrastructures alternatives et pérenniser la concurrence⁹, un résultat qui est assez paradoxal et qui illustre bien la complexité de la dynamique concurrentielle sur les marchés anciennement en monopole.

La réglementation des conditions d'accès aux facilités essentielles se pose aussi de manière critique dans le secteur de l'électricité et du gaz comme le montre l'article de J. Percebois. En effet, dans ce secteur, une concurrence par les infrastructures (par duplication du réseau de transport) n'est généralement pas souhaitable. Les efforts du régulateur portent donc sur la détermination des prix d'accès aux réseaux existants de transport et de distribution énergétique (péage forfaitaire, à la distance, tarification nodale), ainsi que sur la mise en place de mécanismes efficaces de marché pour la formation des prix de gros.

Dans le secteur de l'eau, la concurrence sur les infrastructures n'a pas non plus de sens. Par ailleurs, la concurrence dans la fourniture de services est une concurrence pour l'obtention du marché (c'est-à-dire l'obtention d'un monopole). Ce secteur

⁶ Son résultat d'exploitation est en hausse de 46% sur le premier semestre 2003, grâce à ses bonnes performances sur le marché de la téléphonie mobile (50% du marché) et de l'Internet haut débit (avec 60 à 80% du marché de l'ADSL).

⁷ Dernièrement, FT a ainsi été condamné pour abus de position dominante sur le marché de l'ADSL.

⁸ Une stratégie de judo économique consiste à entrer petit (en termes de capacités) pour ne pas déclencher une réaction agressive de l'entreprise en place.

⁹ Ou du moins il peut être optimal d'empêcher l'opérateur historique de baisser trop fortement les prix d'accès à son réseau d'une année sur l'autre.

vient nous rappeler utilement qu'une *concurrence sur le marché* n'est pas toujours souhaitable et qu'il peut être plus efficace dans certains cas d'y substituer une *concurrence pour le marché* (Cohen et Henry, 1997). Cette concurrence pour le marché doit faire l'objet d'une régulation attentive qui passe par une sélection des meilleurs candidats¹⁰ et par la signature de contrats incitatifs comme le rappellent C. Ménard et S. Saussier.

La seconde question porte sur le statut des opérateurs. Faut-il privatiser les opérateurs publics pour stimuler la concurrence ? Faut-il conserver sous statut public les infrastructures essentielles ou les nationaliser le cas échéant ? Cette question est particulièrement d'actualité dans le secteur de l'électricité. Certains avancent que le statut public d'EDF constituerait un frein pour son développement et que l'opérateur deviendrait plus efficace s'il était privatisé.

L'article de C. Ménard et S. Saussier apporte un éclairage indirect sur cette question. Les auteurs s'intéressent aux choix faits par les communes du mode d'organisation des services de distribution de l'eau et à l'efficacité de ces choix. Les communes peuvent soit opter pour une gestion publique (la régie), soit faire appel au privé. Dans ce dernier cas, il existe différents arrangements possibles allant de l'affermage à la concession, selon que le délégataire s'occupe seulement de distribuer l'eau ou est aussi en charge de l'entretien du réseau. Les auteurs défendent l'idée que le choix par les communes du mode organisationnel du service d'eau est le résultat d'un arbitrage entre les économies dans les coûts de production permises par le recours au privé et les économies de coûts de transaction attendues d'une gestion municipale (compte tenu des risques de comportements opportunistes des délégataires). Un des résultats intéressants de cette étude concerne la comparaison de la qualité du service selon le mode de distribution. À première vue, la qualité des eaux distribuées par délégation à des entreprises privées semble meilleure que celle distribuée par les régies. Mais lorsque les auteurs ne retiennent que les unités de distribution qui devraient être en régie, ils montrent que les régies ont une probabilité plus faible de distribuer une eau non conforme que les unités en délégation privée. L'intérêt de cet article est donc de montrer que le lien entre efficacité économique et statut de l'opérateur est complexe et dépend fortement de l'environnement et du contexte institutionnel dans lequel s'effectue le choix du mode d'organisation du service.

Reste la question des services publics, de leur définition et de leur évolution dans le temps. Cette question relève clairement de choix de société. L'analyse économique n'a pas compétence à définir ce que devraient être les missions de services publics. Elle peut en revanche nous dire quels sont les moyens les plus efficaces pour atteindre les objectifs de services publics, définis par les pouvoirs publics (notamment en matière de financement et de désignation des opérateurs en charge de ces services). L'article de J. Percebois apporte quelques éclairages dans le sec-

¹⁰ Pour Cohen et Mougeot (2001), les enchères peuvent constituer un bon moyen de sélectionner les opérateurs.

teur de l'électricité. Il rappelle qu'à côté des obligations de service minimum et de péréquation tarifaire sur l'ensemble du territoire, d'autres missions d'intérêt général peuvent être mises en avant comme « la promotion des énergies renouvelables, le respect de l'environnement, la sécurité d'approvisionnement et la nécessité de programmer les investissements nécessaires à la satisfaction des générations futures ». Le processus de libéralisation de ce point de vue est l'occasion d'engager une véritable réflexion collective sur ce que pourraient être les missions de service public ou d'intérêt général pour reprendre la terminologie communautaire, dans les secteurs des télécommunications, de l'eau et de l'énergie. Faut-il, par exemple, inclure dans le service public des télécommunications, l'accès pour tous au haut débit ? Cette réflexion sur ce que devraient être les missions de services publics a très souvent fait défaut en France, alors même que nous sommes le pays qui défend le plus l'idée de services publics.

Références

- Armstrong M., S. Cowan et J. Vickers (1994), *Regulatory Reform – Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, MIT Press.
- Cohen E. et C. Henry (1997), « Service public / Secteur public », rapport du Conseil d'Analyse Économique.
- Cohen E. et M. Mougéot (2001), « Enchères et gestion publique », rapport du Conseil d'Analyse Économique.
- Gelman, J.R. et S.C. Salop (1983), « Judo Economics : Capacity Limitation and Coupon Competition », *Bell Journal of Economics*, 14, pp.315-325.
- Pénard T. (2002), « L'accès au marché dans les industries de réseau : enjeux concurrentiels et réglementaires », *Revue internationale de Droit économique*, N°2/3, pp.293-312.

— |

| —

— |

| —