

L'ouverture à la concurrence



Article du bureau Économie des réseaux, de la direction de la Prévision et de l'analyse économique.

Cet article est issu d'une conférence sur l'Ouverture des réseaux à la concurrence, tenue le 24 avril 2003, dans le cadre de l'Université mutuelle à l'Institut de la gestion et du développement économique. Il présente les avantages que peut induire l'ouverture des services en réseaux à la concurrence tout en soulignant les conditions de sa réalisation pour obtenir les résultats les meilleurs.

Conditions d'une ouverture réussie à la concurrence

Bénéfices de la concurrence dans les services de réseaux

Le mécanisme de concurrence est le plus efficace, lorsqu'il est correctement mis en place, pour inciter les entreprises d'un secteur à améliorer leur qualité de service et à baisser leurs coûts de production. Les réseaux (transports, énergie, télécoms...) ne font pas exception à cette règle, mais peuvent nécessiter une approche particulière.

L'arrivée de nouveaux concurrents est un aiguillon très puissant pour amener les entreprises en place à identifier leurs inefficacités et à les réduire. L'ouverture de certains segments du marché de l'électricité a ainsi entraîné une baisse effective des prix, comme en témoigne la baisse des prix pour les clients éligibles en France, et ailleurs en Europe. Les prix des communications téléphoniques longue distance ont diminué fortement partout en Europe, à la suite de l'entrée de nombreux nouveaux opérateurs. Il en va de même sur les marchés aériens intercontinentaux ou domestiques où la concurrence entre transporteurs a permis une forte baisse des prix.

La libéralisation a également pour conséquence d'améliorer l'offre et le choix pour les consommateurs. En effet, pour se différencier sur un marché donné, les entreprises peuvent jouer sur les prix et sur la qualité de leurs offres, en cherchant à les adapter à chaque type de clientèle. Ainsi, dans le secteur des télécommunications, l'entrée de nouveaux acteurs s'est accompagnée d'un foisonnement de l'offre, avec la mise en place de nouveaux forfaits, de numéros préférentiels, de services audio, etc. Dans l'aérien, on a assisté à une forte augmentation des dessertes sur des lignes secondaires jusque là délaissées, ou à l'arrivée d'opérateurs à bas coûts offrant des services moindres, et des prix plus bas. Dans l'énergie, c'est la nature des produits vendus aux entreprises (modulation, tarification, terme des contrats, etc.), qui s'est diversifiée. Dans certains cas, le foisonnement des offres a pu augmenter les coûts de transaction, mais le bilan apparaît globalement positif pour les consommateurs.

Enfin, la concurrence oblige les opérateurs à innover constamment, dans le but de satisfaire les

clients, de gagner des parts de marché, ou d'augmenter leur taille du marché. Le développement sans précédent des services de télécommunication aurait sans doute été plus lent sans l'ouverture à la concurrence du secteur. Des innovations commerciales déterminantes ont eu lieu dans le domaine de l'aérien, avec notamment la généralisation du « yield management » par exemple, ou le développement des plates-formes de correspondance (« hubs »).

Des avantages à apprécier selon les situations nationales

Les spécificités nationales des industries de réseaux sont fortes et ne peuvent être ignorées dans la définition et la mise en œuvre du processus d'ouverture à la concurrence.

Le premier paramètre à prendre en compte est le niveau initial de la qualité des services publics, particulièrement élevée dans certains pays, en particulier à destination du consommateur final. Ainsi, la bonne qualité et le prix modéré de l'énergie ou du transport ferroviaire en France sont particulièrement appréciés des ménages. Aussi, pour ces consommateurs, les gains directs résultant d'une ouverture pourraient-ils être réduits. Leur faible capacité à faire jouer la concurrence les rend beaucoup plus captifs des opérateurs en place, et une libéralisation mal maîtrisée pourrait même entraîner pour eux, au pire, une hausse des prix et une baisse de qualité. Ceci est sans doute beaucoup moins vrai pour les clients professionnels, pour lesquels l'introduction de la concurrence se traduit beaucoup plus sûrement en gains. Ces gains, sur les prix et la qualité d'une consommation intermédiaire, entraînent des gains de productivité qui se diffusent dans l'économie et donc des gains indirects pour les ménages qui, en règle générale, font plus que compenser d'éventuelles pertes directes. Mais ces gains ne sont pas forcément ressentis comme liés à l'ouverture des marchés des industries de réseau. Dès lors, il paraît indispensable, pour les pays présentant une bonne qualité de service initiale, de procéder graduellement à l'ouverture, en mesurant l'impact de chaque étape, afin de gagner l'adhésion nécessaire aux réformes.

Dans certains secteurs, la concurrence peut entraîner un processus d'écémage rendant inapplicables en l'état les péréquations tarifaires géographiques du service universel. Les différences de structures de territoire rendent les pays plus ou moins vulnérables à une différenciation régionale de la qualité de service qui pourrait en résulter. Ainsi, des pays denses et homogènes comme le Luxembourg ou les Pays-Bas seraient beaucoup moins sensibles à l'introduction mal contrôlée de la concurrence pour un secteur comme le service postal que la France, où l'obligation de service universel territorial présente structurellement un coût beaucoup plus élevé. Le cadre d'évolution de la concurrence doit donc prendre en compte cet élément et fixer des règles permettant d'y faire face. Il faut éviter d'une part que des consommateurs soient exclus, ou qu'ils aient accès à un service de mauvaise qualité, et d'autre part que la concurrence sur les autres segments soit faussée.

Risques d'insuffisance d'investissement sur le long terme

Les secteurs des réseaux présentent des coûts fixes importants, ce qui a longtemps justifié l'existence de monopoles. Les progrès technologiques récents ont permis en partie de s'affranchir de cette caractéristique pour introduire de la concurrence. Néanmoins, pour de nombreux segments, les rendements d'échelle croissants ou d'envergure demeurent importants. De plus, la durée de construction des actifs de production est souvent longue. Dès lors, la fluidité du marché n'est pas totale, et ses délais de réaction à l'évolution de la demande relativement longs.

Par ailleurs, les opérateurs en situation de monopole ont pu dans le passé, lorsqu'ils ont été convenablement régulés (comme pour les secteurs électrique ou ferroviaire français), consentir un effort important en matière de recherche et développement technologique, et planifier sur le long terme les investissements dans leurs moyens de production.

Une des conséquences de l'ouverture à la concurrence est qu'elle incite chaque producteur à limiter les capacités installées pour éviter d'exacerber une concurrence qui abaisse les prix vers les coûts de court terme. En effet, toutes les entreprises auront collectivement intérêt à une situation de sous-capacité, dans laquelle les prix sont élevés, plutôt qu'à une situation de surcapacité où les prix tendent vers les coûts marginaux de court terme (et non de long terme). Elles attendront que la sous-capacité soit révélée pour investir. Les exemples des crises électriques en Californie, et dans une

moindre mesure dans certaines régions d'Espagne, sont à cet égard très éclairants. Mais la crise de Railtrack au Royaume-Uni est également révélatrice de la difficulté d'inciter une entreprise privée à investir dans des infrastructures lourdes longues à amortir.

Pour accompagner la libéralisation, certains pays ont mis en place, dans les domaines le nécessitant comme l'électricité, des programmations pluriannuelles des investissements avec des mécanismes permettant à l'État de prendre les mesures nécessaires, via des appels d'offres, pour anticiper les risques de sous-capacité. Mais la dimension européenne inévitable de l'exercice paraît aujourd'hui encore insuffisante, même si l'Europe tente de coordonner ce type d'approche.

Une prise en compte nécessaire de la dimension européenne des marchés

L'une des clefs de la réussite à long terme de la libéralisation est d'unifier l'approche au niveau européen. Les interconnexions des marchés nationaux sont au cœur de cette évolution. Chaque marché national est en effet dominé par un seul ou un petit nombre d'acteurs historiques, auxquels ont pu s'ajouter parfois quelques nouveaux entrants. Quels que soient les mécanismes de libéralisation retenus, la taille des marchés nationaux et les rendements croissants de ces industries ne permettront en général pas, au sein de chaque pays, l'émergence d'acteurs en taille et en nombre suffisants sur le marché.

Dès lors, seule l'échelle européenne permet un marché réellement concurrentiel. Ainsi, dans le domaine de l'électricité ou du gaz, ce n'est qu'en permettant à tout producteur ou commerçant européen de vendre dans des conditions équitables et transparentes à des clients sur tout le territoire européen que l'on pourra créer une véritable concurrence. De même, dans le secteur aérien, la concurrence pour les vols intercontinentaux ne vient que rarement de la création de liaisons directes concurrentes de celles de l'opérateur historique national, mais passe beaucoup plus par des offres d'autres compagnies nationales utilisant une plate-forme de correspondance.

Pour réaliser ce marché européen, il faut pouvoir assurer des interconnexions de qualité et non pénalisantes. Avec des interconnexions insuffisantes ou dont l'usage présente un coût trop élevé, il ne peut y avoir de véritable marché unique, et la libéralisation peut présenter des effets pervers de position dominante ou d'entente implicite.

Des systèmes de tarification doivent être développés et pérennisés, afin de ne pas discriminer les trafics internationaux des trafics nationaux. Si les opérateurs peuvent proposer des systèmes transitoires, il serait plus de la responsabilité des décideurs publics et des régulateurs nationaux de définir des systèmes harmonisés à l'échelle européenne.

La question des investissements physiques nécessaires à ces interconnexions est également au cœur de cette question. Les dispositifs nationaux de régulation et de tarification ne permettent pas aujourd'hui d'offrir aux opérateurs les incitations suffisantes pour réaliser des investissements transfrontaliers d'interconnexion. Il faut donc promouvoir une approche européenne volontariste pour l'intégration des marchés et leur interconnexion. Que ce soit dans le domaine électrique, gazier ou pour l'interopérabilité ferroviaire, de telles politiques doivent accompagner, voire précéder le mouvement de libéralisation.

Vers un marché autour de quelques grands acteurs européens

Les secteurs de réseaux continuent à présenter des rendements croissants; à long terme, on peut s'attendre à l'émergence de quelques grands opérateurs européens coexistant avec de petits opérateurs de niche. Ainsi, dans le secteur des télécommunications, après une explosion du nombre d'acteurs (permise par les très importants progrès technologiques), on assiste à une forte consolidation du secteur et à l'émergence d'un nombre limité d'acteurs puissants sur le marché. Il en va de même pour certains marchés électriques (en Allemagne et de façon plus évidente encore au Royaume-Uni). De même, la libéralisation du transport aérien aux États-Unis conduit aujourd'hui à une concentration très forte autour de quelques compagnies ou alliances, et le marché européen semble suivre la même voie.

Ces opérateurs agiront à l'échelle européenne, et seront capables de réaliser leurs arbitrages en fonction des spécificités nationales. La disparité des approches nationales peut s'avérer une

faiblesse face à ces entreprises paneuropéennes. L'attribution des licences UMTS l'a montré de manière presque caricaturale : seules quelques grandes entreprises ont finalement répondu aux différents mécanismes d'attribution, par le biais de participations dans des consortiums. Ces entreprises ont su mutualiser leur approche dans l'espace et dans le temps, en payant des sommes très élevées dans certains pays, mais très faibles dans d'autres.

Certes, en Europe, seul pour l'instant le secteur des télécommunications a atteint cette phase de consolidation, les autres marchés restant marqués par leur caractère national. Mais à terme, face à cette inévitable concentration, les législateurs et régulateurs devront renforcer et coordonner de plus en plus leur action, afin d'être capables de réguler au mieux chacun des secteurs.

Nécessité d'une régulation non distorsive et harmonisée au niveau européen

Face à l'ensemble de ces défis, ce n'est pas la vitesse de libéralisation qui est l'enjeu principal, mais bien la qualité du processus, son adaptation aux situations nationales et sectorielles, et ses dispositifs de régulation. Aller trop vite, sans prendre en compte le retour d'expérience de certains secteurs ou celui des premières étapes de la libéralisation, pourrait s'avérer contre-productif. La mise en place d'outils de régulation performants et harmonisés au niveau européen est essentiel à la réussite du processus.

Il faut en premier lieu s'assurer de l'indépendance du régulateur vis-à-vis des entreprises et de leur actionnariat. La structure de l'actionnariat, pour laquelle les principes de non-ingérence de l'Union européenne contenus dans le Traité n'ont pas à être remis en cause, n'a pas d'influence sur le fonctionnement du marché. Par contre, la transparence des relations entre le régulateur et les entreprises est primordiale. Les entreprises publiques, comme privées, peuvent tenter de « capturer » le régulateur.

Chaque État doit pouvoir démontrer que, dans les faits, cette indépendance est assurée, et que les mécanismes d'accès aux marchés éligibles sont concrètement mis en place de façon non discriminatoire.

Il paraît nécessaire également de coordonner l'approche des régulateurs nationaux, afin que les ménages soient aussi efficacement protégés dans tous les pays, et qu'ils ne servent pas, dans certains pays, de base captive pour le financement du développement sur le secteur des entreprises. Dans ce cas, plus qu'une question d'ouverture théorique à la concurrence qui ne signifie pas forcément un réel choix et des prix bas pour tous, c'est sur la régulation homogène au niveau européen pour des prix abordables et une bonne qualité de service qu'il faut faire porter l'effort. Enfin, l'harmonisation des régulations européennes et la coopération des régulateurs de chacun des marchés doivent être renforcées. Sans cela, il n'y aura pas de marché réellement européen, mais une juxtaposition de marchés nationaux, à l'échelle desquels les risques associés à la libéralisation sont beaucoup plus importants qu'à l'échelle européenne.

Ouverture du capital et ouverture à la concurrence

Les raisons

L'ouverture à la concurrence vise à rendre les activités de réseau plus performantes en termes de prix et de qualité. Plusieurs conceptions s'affrontent en matière d'organisation industrielle du secteur : démanteler le monopole historique en plusieurs entreprises concurrentes, l'autoriser à demeurer dans ses frontières historiques tout en encourageant la concurrence et en contribuant activement à l'émergence de nouveaux opérateurs (régulation asymétrique entre un opérateur puissant et de nouveaux entrants avec lesquels on n'a pas les mêmes exigences), ou rendre la concurrence possible en levant seulement les obstacles juridiques qui interdisent l'arrivée de nouveaux opérateurs (théorie des marchés contestables). Dans la plupart des cas, les États-Unis et le Royaume-Uni, précurseurs en terme de « dérégulation », ont choisi le démantèlement des industries en monopole : découpages par métiers verticaux, par métiers horizontaux ou par zones géographiques. Dans tous les cas, on assiste à une séparation entre amont (gestion physique de l'infrastructure, en monopole) et aval (services utilisant l'infrastructure, en concurrence).

Quant à la régulation du secteur, les pays anglo-saxons, où l'État est considéré comme incapable par nature de se comporter en actionnaire dans un marché ouvert, ont choisi la solution la plus radicale : la privatisation des opérateurs pour assurer leur indépendance de gestion et la mise en place d'agences de régulation spécialisées et indépendantes, pour promouvoir la concurrence et défendre les consommateurs. Dès lors que l'ancien monopole est plongé dans un univers concurrentiel, il s'agit en effet de le préserver des interventions intempestives du pouvoir exécutif dans sa gestion (utilisation comme source de recettes budgétaires, frein à la perte d'emploi industriel, relance d'une économie régionale ou urbaine, obligation envers une catégorie de population réservoir de vote à la veille d'une élection, etc.). En dehors des avantages théoriques liés à la régulation, la privatisation des opérateurs présente d'autres intérêts : recettes immédiates pour l'État⁽¹⁾, augmentation des capacités financières de développement des opérateurs (par injection de fonds propres au moment de l'ouverture du capital et en permettant les échanges de titres pour des acquisitions futures), objectifs de rentabilité et d'efficacité fixés par le marché, voire remise en cause du pouvoir acquis par certains syndicats (gouvernement Thatcher), etc. Mais réciproquement, la privatisation peut poser des problèmes : plus grande difficulté pour réguler un monopole privé, perte de contrôle par l'État d'investissements structurants de l'économie nationale, augmentation des profits risquant d'entraîner des hausses de prix, etc.

Ainsi la privatisation n'est pas indispensable. Dans toutes ses directives, la Commission européenne n'impose pas de contraintes sur la propriété du capital. Ainsi, jusqu'à présent, la France a choisi une voie différente, mettant en place des autorités de régulation indépendantes du gouvernement tout en conservant des entreprises publiques. En théorie, l'actionnaire et le régulateur sont donc séparés. Les conflits d'intérêt n'existent plus qu'entre l'État actionnaire et l'État prescripteur de service public. La future Agence des participations de l'État devrait permettre de les réduire en isolant mieux le rôle d'actionnaire.

Une ouverture du capital totale ou partielle

Dans les pays anglo-saxons, la privatisation a été, le plus souvent, complète : ils ont choisi de se désengager complètement de la gestion de ces opérateurs, se contentant d'encadrer le secteur par une régulation spécialisée, laissant au marché le soin de restructurer les opérateurs.

Dans d'autres pays, en particulier les pays latins, la privatisation passe souvent par une étape intermédiaire, l'ouverture partielle du capital. Il s'agit d'une gestion patrimoniale plus conservatrice dans des pays qui n'ont pas une confiance absolue dans le marché. C'est un moyen pour l'État de peser sur les orientations à long terme dans des secteurs structurants ou considérés comme stratégiques. Dans ce cas, même si l'État reste l'actionnaire majoritaire, cette ouverture partielle oblige les groupes à respecter les règles de marché (croissance du chiffre d'affaires et des résultats, affichage d'une bonne rentabilité, ratio d'endettement, stratégie de développement, etc.). En effet, ces indicateurs servent de référence aux agences de notation (Moody's, S&P, Fitch) et ces notations permettent aux entreprises de se financer. Lors de l'émission d'obligations par exemple, la prime à payer par rapport au taux sans risque est d'autant plus élevée que la note est faible, d'où la nécessité, même pour un groupe encore public, de respecter certaines exigences du marché.

(...)

(1) *La privatisation permet de capter ex ante la somme actualisée des profits escomptés de l'entreprise.*