

# La déréglementation des industries de réseau: une approche économique

Si la déréglementation des industries de réseau fait incontestablement miroiter une amélioration considérable de la prospérité générale, force est de reconnaître qu'elle comporte aussi des risques. Selon les circonstances, les éventuelles baisses de prix peuvent en effet aller de pair avec une diminution sensible de la qualité des prestations. En outre, des réglementations sectorielles s'avèrent souvent nécessaires après une déréglementation, afin de permettre au jeu de la concurrence de fonctionner avec plus d'efficacité. Une déréglementation réussie exige dès lors un dosage approprié de politique normative et de libéralisation. Le présent article se penche sur la déréglementation d'industries de réseau envisagée sous l'angle économique et met plus particulièrement l'accent sur les incidences que peuvent avoir des stratégies de substitution en termes de prix et de qualité.



Que la déréglementation des industries de réseau puisse déboucher sur une nette amélioration du bien-être général n'est pas contesté. Les échecs – tels que la réforme des chemins de fer en Angleterre ou la libéralisation du marché de l'électricité en Californie – prouvent qu'une ouverture du marché comporte aussi des risques. Photo: Keystone

Depuis un certain temps, dans nombre de pays, des industries dites de réseau – les télécommunications, l'électricité, les chemins de fer, la poste, le gaz et l'eau – sont en pleine déréglementation. L'ouverture de ces marchés jusqu'alors monopolistiques doit permettre

des gains d'efficacité et de prospérité, qui ne seraient pas réalisables autrement<sup>1</sup>. Les économistes reconnaissent de manière générale que la déréglementation d'industries de réseau peut déboucher sur des gains significatifs de prospérité. Cette appréciation, positive à la base, s'appuie aussi bien sur une argumentation théorique que sur un constat empirique<sup>2</sup>. Les échecs – tels que la réforme des chemins de fer en Angleterre ou la libéralisation du marché de l'électricité en Californie – prouvent qu'une ouverture du marché comporte aussi des risques: le succès d'un projet de déréglementation dépend essentiellement des autorités compétentes qui doivent s'avérer capables d'éviter des erreurs graves au niveau des mesures de (dé)réglementation (par exemple en matière de fixation des redevances pour l'accès au réseau), malgré le fait qu'elles connaissent mal les paramètres déterminants de la concurrence.

Des réflexions théoriques aussi bien que des expériences concrètes montrent que les effets de la déréglementation sur les prix et la



**Stefan Bühler**  
Maître assistant de l'Institut d'économie sociale de l'université de Zurich, Fellow of the Economics Network for Competition and Regulation (Encore), Amsterdam, membre de la Commission de la concurrence (Comco)

1 À la différence de la privatisation, qui vise la vente d'entreprises publiques ou de ressources à des particuliers. Des preuves empiriques confirment la thèse que les entreprises privées – dans des conditions comparables – travaillent de manière plus efficace et plus rentable que les entreprises publiques (Megginson et Netter, 2001). Dans les industries de réseau où la domination du marché par des prestataires établis joue un rôle important, une régulation appropriée demeure d'une nécessité tout aussi grande (Vickers et Yarrow, 1991).

2 Winston (1993 et 1998) ainsi qu'Alesina et al. (2005).

qualité sont directement tributaires des détails institutionnels du nouveau régime de marché. À cet égard, les réglementations sectorielles spécifiques que l'on introduit souvent dans le cadre d'un processus de déréglementation jouent un rôle fondamental. De telles réglementations régissent notamment les coûts de l'accès au réseau, la garantie du service universel ainsi que l'accès à certains marchés ou segments du marché. Une déréglementation réussie implique donc nécessairement une combinaison judicieuse de régulation et de libéralisation.

### Plusieurs effets possibles sur les prix

Les projets de déréglementation ont normalement pour but de faire baisser les prix pour les consommateurs. Souvent cette démarche présuppose, de manière implicite ou explicite, que l'ouverture de marchés monopolistiques conduit nécessairement à produire plus efficacement et à démanteler les positions dominantes sur le marché. Les expériences faites en Suisse et à l'étranger montrent, néanmoins, que ce n'est pas obligatoirement le cas. Même après la déréglementation des télécommunications – qui a été très loin en Europe à la fin des années nonante et s'est déroulée avec succès à quelques réserves près – les autorités chargées de la régulation du marché et de la concurrence sont toujours confrontées à la question des sociétés dominantes. Les mêmes réserves s'appliquent à d'autres industries de réseau. Ainsi, *Newbery (2000)* explique que la déréglementation du marché britannique de l'électricité a certes permis de diminuer les coûts, mais elle a eu parallèlement pour effet de renforcer la domination des entreprises sur le marché, à telle enseigne que les prix au consommateur ont finalement augmenté. L'exemple des télécommunications montre, cependant, à l'évidence que la déréglementation d'industries de réseau peut entraîner des baisses de prix considérables si elle est assortie de mesures de régulation sectorielles appropriées.

### La structure des prix change également

De manière générale, l'introduction de la concurrence dans le cadre de la déréglementation entraîne un changement à la fois au niveau des prix moyens et de leur structure; en effet, les réseaux de type monopolistique sont souvent financés par un système complexe de subventionnements croisés et de prix moyens, qui ne saurait être maintenu à l'égard de nouveaux fournisseurs (éventuels) après l'ouverture des marchés. La pression de la concurrence sur des prix surfacts érode les potentiels de subventionnements croisés et lie davantage la structure des prix aux coûts incrémentiels à

long terme, ce qui entraîne inévitablement des hausses de prix pour des prestations et des produits non rentables. Ces hausses sont indésirables pour des raisons de politique de redistribution, parce qu'elles touchent souvent des consommateurs dont les intérêts économiques sont considérés comme méritant par principe d'être protégés: par exemple ceux des régions périphériques.

En cas de concurrence oligopolistique, davantage de différenciation dans les prix contribue également à modifier leur structure. Les entreprises tentent en effet d'élargir leur clientèle et d'épuiser une partie de la rente des consommateurs. Ainsi, les télécommunications connaissent des tarifs échelonnés relativement complexes, ce qui revient de fait à exiger des prix différenciés pour des quantités variables d'un bien homogène. Dans le domaine de l'électricité, la différenciation des prix en fonction des heures de consommation joue un rôle important. Pour la fixation des prix, l'hétérogénéité de la demande est prise davantage en considération, par exemple au niveau de son élasticité ou de la solvabilité des usagers.

Lorsque des hausses de prix ne peuvent pas être appliquées en raison de prescriptions qui en plafonnent le montant ou de l'intensité de la concurrence, on se trouve parfois devant un sous-approvisionnement quantitatif ou qualitatif des usagers, qui ne peuvent plus être desservis à un prix couvrant les coûts. C'est la raison pour laquelle la déréglementation d'industries de réseau est souvent accompagnée de mesures de régulation sectorielles destinées à protéger les usagers dont l'approvisionnement n'est pas rentable. L'impact de la déréglementation des industries de réseau en termes de baisse de qualité est étudié plus en détail dans ce qui suit.

### Inciter à une amélioration de la qualité

Une déréglementation d'entreprises de réseau doit prendre en considération ses effets non seulement sur les prix des produits et des prestations, mais encore sur leur qualité. Ce faisant, il faut tenir compte du fait que, dans la pratique, la qualité est un paramètre difficile à vérifier. On ne saurait dès lors l'imposer par contrat parce qu'il est très complexe et coûteux de spécifier un certain niveau de qualité et de le mettre en œuvre<sup>3</sup>. En pareil cas, des réglementations sectorielles ne permettent pas d'exercer une action directe consistant soit à récompenser la bonne qualité, soit à pénaliser la mauvaise. Au lieu de cela, il convient de créer, dans le cadre de la déréglementation, des conditions propres à inciter les entreprises à fournir volontairement – c'est-à-dire dans un souci d'optimisation du profit – la qualité dé-

3 Laffont et Tirole (1993).

4 Sappington (2005).

5 Bühler et autres (2004 et 2006).

6 Les *Prescriptions techniques et administratives concernant la qualité du service universel* de l'Office fédéral de la communication (Ofcom) du 25.11.2002 (SR 784.101.113 / 1.2) sont un exemple de mesures de régulation sectorielles.

7 Par exemple, l'élasticité des prix de la demande ou des coûts incrémentiels de l'accès au réseau.





Photo: Keystone

Une déréglementation des entreprises de réseau doit non seulement prendre en considération ses répercussions sur les prix, mais également sur la qualité. Il est, toutefois, très complexe et coûteux de spécifier un certain niveau de qualité. Un contrat en ce sens sera donc difficile à mettre en œuvre.

sirée par les consommateurs<sup>4</sup>. Les réformes que le secteur des télécommunications a connues, prouvent que la déréglementation des industries de réseau ne se traduit pas nécessairement par des baisses de qualité.

La littérature économique consacrée aux effets de la déréglementation sur la qualité dans le domaine des infrastructures de réseau est encore relativement pauvre. De nouveaux travaux théoriques<sup>5</sup> démontrent que les effets sur la qualité dans ce domaine dépendent in fine de la stratégie de déréglementation choisie lorsque la qualité n'est pas vérifiable. Les principaux paramètres qui incitent un exploitant de réseau à investir sont alors les suivants:

- la structure verticale du marché;
- la réglementation de l'accès au réseau;
- l'intensité de la concurrence après l'ouverture du marché.

Une stratégie de déréglementation qui prend en compte de manière adéquate tous ces éléments se traduit par une amélioration du rapport qualité/prix et, finalement, par un gain de prospérité économique.

Dans le domaine des infrastructures, une autre notion importante concerne l'*arbitrage*

*qualité/prix*: selon la structure de la demande et des coûts, les baisses de prix ne sont possibles qu'au détriment de la qualité. Il se peut tout de même que l'on obtienne un gain général de prospérité si les prix et la qualité diminuent dans des proportions adéquates. On peut aboutir à une amélioration du prix et de la qualité lorsque cette dernière est vérifiable. En pareil cas, des mesures de régulation sectorielles appropriées peuvent directement inciter les entreprises à remplir les exigences de qualité souhaitées<sup>6</sup>.

### Raisons justifiant une (re)régulation

Les considérations ci-dessus montrent clairement que certaines mesures de régulation sectorielles peuvent s'avérer judicieuses après une déréglementation. Cela vaut en particulier pour les prix d'accès au réseau, celui-ci représentant un passage obligé pour l'activité d'éventuels concurrents. La réglementation des redevances d'accès place, cependant, les autorités compétentes devant un énorme défi. Elle doivent en effet, sans connaître avec certitude les paramètres nécessaires en situation de concurrence<sup>7</sup>, satisfaire une multitude d'exigences contradictoires, comme:

- inciter de manière adéquate de nouveaux prestataires à se lancer dans la production;
- encourager les monopoles de réseau à investir;
- prévenir l'insuffisance ou, au contraire, la pléthore d'entrées sur le marché, etc.

Au vu de ces difficultés, *Laffont et Tirole (1996)* suggèrent de laisser le soin aux entreprises concernées de fixer les redevances d'accès tout en les plafonnant globalement, ce qui, en théorie, permet des tarifs d'accès optimaux. Dans la pratique, toutefois, pour simplifier les choses, les prix d'accès sont souvent fixés en fonction des coûts incrémentiels, raison pour laquelle les exploitants de réseau ne sont guère encouragés à réduire les coûts.

Les mesures de régulation sectorielles visent souvent à garantir également le service universel de certains biens et prestations à des prix maximums prédéfinis. De telles prescriptions résolvent de manière pragmatique le problème du risque de non-approvisionnement de certains groupes d'utilisateurs dans des conditions de libre concurrence. Ces règles contredisent, toutefois, en partie les objectifs de la déréglementation parce qu'elles empêchent de modifier – ce qui serait souhaitable économiquement parlant – la structure des prix. Une solution plus efficace, à laquelle on ne recourt, cependant, guère dans la pratique, consisterait à mettre en œuvre des program-

mes d'aide soulageant directement les groupes d'utilisateurs défavorisés. Cette manière de procéder a l'avantage de ne pas intervenir dans le mécanisme de formation des prix. Dans tout concept destiné à garantir le service universel, le problème fondamental demeure celui d'un financement aussi neutre que possible sur le plan de la concurrence.

Enfin, des réglementations sectorielles s'imposent aussi dans les industries de réseau déréglementées en raison de la structure verticale particulière de l'offre. Un monopole de réseau intégré sera incité à entraver ses concurrents, que ce soit par le biais des prix ou de toute autre manière. Dès lors, les nouveaux prestataires exigent généralement des autorités normatives la séparation verticale totale des entreprises monopolistiques de réseau. Les incidences économiques d'un tel cloisonnement vertical continuent, toutefois, de susciter la controverse<sup>8</sup>.

## Conclusion

Même des erreurs mineures peuvent compromettre durablement le succès de réformes visant l'ouverture des marchés. Des expériences effectuées tant en Suisse qu'à l'étranger révèlent en outre que dans le cas de la déréglementation d'industries de réseau, il serait naïf de croire qu'après la libéralisation, le jeu de la libre concurrence résoudra tous les problèmes. Des mesures de régulation sectorielles sont indispensables, tout au moins dans une phase transitoire, si l'on souhaite mettre en place une concurrence efficace. Étant donné les controverses que suscite déjà chez les experts la manière dont ces mesures sectorielles doivent être aménagées, les autorités compétentes ont souvent bien du mal à mettre au point un dosage adéquat de régulation et de libéralisation.

Prévenir de graves erreurs en matière de déréglementation ou de réglementation est peut-être la tâche la plus importante de toute réforme des industries de réseau. La question n'est pas de savoir si une déréglementation est souhaitable ou non, mais vers laquelle se tourner<sup>9</sup>.

8 Crandall et autres (2004), Bourreau et Doğan (2005) ainsi que la littérature citée par eux.  
9 Armstrong et Sappington (2005).

### Encadré 1

#### Bibliographie

- Alesina A., Nicoletti G., Ardagna S. et Schiantarelli F., «Regulation and Investment», *Journal of the European Economic Association*, 3, 2005, p. 791–825.
- Armstrong M. et Sappington D.E., «Regulation, Competition and Liberalization», *Journal of Economic Literature*, 2005.
- Bourreau M. et Doğan P., «Unbundling the local loop», *European Economic Review*, 49, 2005, p. 173–199.
- Bühler S., Gärtner D. et Halbheer D., «Deregulating Network Industries: Dealing with Price-Quality Tradeoffs», *Journal of Regulatory Economics*, à paraître prochainement.
- Bühler S., Schmutzler A. et Benz M.A., «Infrastructure Quality in Deregulated Industries: Is There an Underinvestment Problem?», *International Journal of Industrial Organization*, 22, 2004, p. 253–267.
- Crandall W.R., Ingraham A.T. et Singer H.J., «Do Unbundling Policies Discourage CLEC Facilities-Based Investment?», *Topics in Economic Analysis and Policy*, 4, 2004, article 14.
- Laffont J.J. et Tirole J., «Creating Competition Through Interconnection: Theory and Practice», *Journal of Regulatory Economics*, 10, 1996, p. 227–256.
- Laffont J.J. et Tirole J., *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, 1993, MIT Press.
- Megginson W.L. et Netter J.M., «From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization», *Journal of Economic Literature*, 39, 2001, p. 321–389.
- Newbery D.M., *Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities*, MIT Press, Cambridge, 2000, MA.
- Sappington D.E.M., «Regulating Service Quality: A Survey», *Journal of Regulatory Economics*, 27, 2005, p. 123–154.
- Vickers J., A. et Yarrow G., «Economic Perspectives on Privatization», *Journal of Economic Perspectives*, 5, 1991, p. 111–132.
- Winston C., «Days of Reckoning for Microeconomists», *Journal of Economic Literature*, 31, 1993, p. 1263–1289.
- Winston C., «U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation», *Journal of Economic Perspectives*, 12, 1998, p. 89–110.