

« Concurrence », de quoi parlons-nous ?

Préciser le concept économique pour clarifier le débat politique

David CAYLA¹

Résumé

Rarement concept économique n'a été autant diffusé et autant mal défini que le concept de concurrence. Selon les écoles de pensée la concurrence relève soit d'un processus dynamique porteur d'innovations, soit d'une structure de marché garantissant des prix faibles et des produits homogènes. Or, ces différentes visions, contradictoires entre elles, sont utilisées ensemble pour vanter les bienfaits d'une norme qui fait de la concurrence le pivot d'une autorégulation harmonieuse des marchés. Il y a là cependant un véritable « triangle d'incompatibilités », puisque les trois objectifs assignés à la politique de la concurrence que sont l'émulation productive, l'autorégulation performante et la maximisation du bien-être des consommateurs sont incompatibles entre eux. Enfin, nous montrons que la clarification du concept de concurrence pourrait être l'occasion d'une remise en question de la conception néoclassique des marchés et de sa courbe d'offre.

Mots clés : concurrence, économie de la concurrence, politique de la concurrence, microéconomie, économie industrielle, économie hétérodoxe.

Abstract

Rarely an economic concept has been so much ill-defined and yet promoted than the concept of competition. Depending on the school of thought, competition means either a dynamic process that creates innovations or a market structure that assures low prices and homogeneous products. But these various conceptions, mutually contradictory, are used together in order to praise the benefits of a norm that makes competition the pivot for a harmonious self-regulation of markets. There is however a clear "impossible trinity" in this vision, as the three objectives of productive emulation, effective self-regulation and consumer maximization appear mutually incompatible. Moreover, this contribution shows that clarifying the concept of competition implies a questioning of the Neoclassical conception of markets and its supply curve.

Key words: Competition, Economics of Competition, Competition policy, Microeconomics, Industrial Economics, Heterodox Economics.

¹ Economiste et chercheur au GRANEM : Groupe de Recherche ANgevin en Economie et Management, Université d'Angers.

1. « Concurrence » : norme ou concept ?

Lorsque paraît le livre de Joan Robinson *La concurrence imparfaite* (1933), l'un des principaux objectifs de l'auteur est de montrer que, dans son fonctionnement habituel, l'économie n'est pas tant gouvernée par les principes de la concurrence parfaite tirée des manuels, mais plutôt par ceux du monopole qui expliquent en particulier le comportement des grandes entreprises. Joan Robinson tente ainsi d'attaquer le paradigme marshallien et de contrarier ses principaux résultats. En montrant la généralité du monopole, Mme Robinson démontre ainsi que le système économique ne produit pas un équilibre naturellement bienveillant pour toutes les parties et que le marché n'est pas un simple lieu d'optimisation des ressources, mais également un lieu d'affrontements dans lequel les différents acteurs sont dans des situations asymétriques et qui produit gagnants et perdants. Le livre de Joan Robinson va plus particulièrement chercher à démontrer deux choses. D'abord que l'hypothèse de concurrence parfaite n'est pas réaliste et doit être sérieusement amendée pour rendre compte de la réalité ; ensuite que l'imperfection de la concurrence a des aspects néfastes qui altèrent le bon fonctionnement de l'économie, engendrant l'apparition de pouvoirs de marché, une sous-optimalité du système productif et une répartition inégale des richesses indépendante des performances des agents.

Le livre de Robinson connaît rapidement un important succès dans le monde anglo-saxon, mais il est aussi immédiatement contesté par les libéraux, tant dans sa méthodologie marshallienne que dans ses conclusions. Ainsi, Joseph Schumpeter, tout en qualifiant son travail d'« admirable », désamorce préventivement les critiques adressées par Joan Robinson aux économistes : « *On ne répètera jamais assez que le concept de concurrence parfaite tient son caractère fondamental [...] dans la théorie économique à certains aspects de ses propriétés et non à une quelconque tendance des faits à s'y conformer ou à la "désirabilité" de l'état économique qu'il représenterait* » (Schumpeter 1934, p. 249). Pour Schumpeter, tout le monde sait bien que l'hypothèse de concurrence n'est pas réaliste et ne constitue qu'un concept abstrait à partir duquel s'amorce la réflexion économique. De même, souhaiter qu'un régime de concurrence soit le plus parfait possible ne serait qu'une « *nouvelle illustration de la difficulté qui existe dans notre champ disciplinaire à acquérir un mode de pensée scientifique* » (*ibid.*). En effet pour Schumpeter, l'économiste n'a pas à se pencher sur le caractère désirable ou non d'une hypothèse mais à établir, pour sa discipline, « *l'autonomie logique de son champs de recherche* » (*ibid.* p. 250).

Le principe de concurrence n'est-il qu'un concept abstrait et propre au raisonnement économique ou au contraire peut-il être un instrument au service d'une politique économique qui promet plus de justice et d'efficacité ? Quarante-vingts ans après l'expression de ces deux conceptions de la concurrence, force est de constater que c'est celle de Joan Robinson qui domine les débats politiques et économiques. La vision contemporaine de la concurrence est en effet à la fois normative, dans le sens où elle défend le principe d'une concurrence la plus parfaite possible, et en même temps pragmatique dans le sens où elle vise à mettre effectivement en place un « ordre concurrentiel »² par

² L'expression « ordre concurrentiel » renvoie en particulier aux travaux du juriste Antoine Pirovano (2001).

le biais d'un puissant système administratif spécialement dédié : les autorités de régulation de la concurrence.

Tout le problème réside dans le fait que, en passant du statut de concept au statut de norme, le mot « concurrence » est devenu porteur de confusions tant normatives que conceptuelles. On ne sait plus quels rôles joue exactement la « concurrence » dans les théories économiques et on ne sait pas non plus comment les politiques de la concurrence sont censés accomplir les objectifs qu'elles s'assignent.

Ainsi, d'un point de vue conceptuel, le mot « concurrence » peut désigner deux choses bien différentes. Dans sa version néoclassique, la concurrence exprime une *structure du marché* (Mc Nulty 1968), puisque les quatre hypothèses généralement attribuées à l'état de concurrence parfaite³, concernent le marché et non ses acteurs. À l'inverse, dans les sciences de gestion ou pour des économistes dont les raisonnements s'écartent du paradigme microéconomique, la concurrence est vue comme une force qui pousse les producteurs à développer des stratégies complexes d'adaptation au marché. Or, ces deux visions sont profondément contradictoires entre elles. Comme le souligne Paul Mc Nulty, « *c'est l'un des plus grands paradoxes de la science économique que tous les comportements concurrentiels de la part d'un entrepreneur sont une preuve, en théorie, d'un certain pouvoir de monopole, alors que les concepts de monopole et de concurrence parfaite ont cet important point commun : ce sont deux situations dans lesquelles tout comportement concurrentiel a été écarté par définition.* » (Mc Nulty 1968, p. 461). Ce constat fera dire à cet auteur qu'« *il n'y a probablement aucun concept, dans les sciences économiques, qui soit à la fois aussi fondamental et généralisé, et en même temps développé de manière aussi peu satisfaisante, que le concept de concurrence* » (*ibid.* p. 639). De fait, les économistes doivent trancher entre deux visions contradictoires de la concurrence. Soit la concurrence exprime la structure d'un marché dans lequel les comportements concurrentiels sont devenus impossibles. Dans ce cas on considère que les prix sont déterminés exclusivement par le marché et qu'il n'y a pas d'innovation possible de la part des producteurs. Soit la concurrence exprime le comportement d'acteurs qui disposent d'un certain pouvoir de marché. Dans ce cas, l'innovation des entreprises est possible, mais on ne peut plus affirmer que les prix sont déterminés par le marché et que les acteurs de marché (offreurs et demandeurs) se trouvent dans des situations symétriques.

La même confusion s'exprime de manière empirique, lorsqu'il s'agit de définir une politique de la concurrence. Depuis le *Sherman Anti-Trust Act* promulgué aux Etats-Unis en 1890, les gouvernements ont intégré, dans leurs politiques économiques, l'objectif de préserver une « libre concurrence » assimilée à un bon fonctionnement du marché, c'est-à-dire un marché compatible avec un certain ordre social fondé sur l'égalité des chances. Le sénateur Sherman, initiateur de cette législation, expliquait ainsi la nécessité de prendre de telles mesures : « *La conscience populaire est troublée par l'émergence de problèmes nouveaux qui menacent la stabilité de l'ordre social. Le plus sérieux d'entre eux est certainement celui qui découle de l'accroissement, en une seule génération,*

³ A savoir une information parfaitement transparente, l'homogénéité des produits, l'atomicité des agents et la libre entrée sur le marché.

des inégalités de chances, de conditions sociales et de richesse par la faute de la concentration du capital au sein de vastes coalitions destinées à contrôler le commerce et l'industrie et à détruire la libre concurrence » (cité par M. Glais 1992, p. 296).

Pourtant, le maintien d'un ordre social équitable par le jeu de la libre concurrence n'est pas sans soulever d'importants problèmes pratiques, surtout lorsqu'on peine à définir les principes d'une « libre concurrence » et que les autorités apparaissent incapables de préciser les objectifs concrets que cette politique doit permettre d'accomplir. Ainsi, dès 1915, l'économiste Allyn Young, étudiant les décisions de la justice américaine dans l'application de la loi Sherman, constatait que la loi était pleine d'imprécisions et que son application laissait une large marge d'interprétation aux cours de justice : « *Il semble [...] que les décisions rendues dans les cas du pétrole et du tabac ont entraîné une nouvelle politique judiciaire dans l'application de la législation anti-trust ; que les "bons trusts" devaient être distingués des "mauvais trusts" ; que les alliances pouvaient restreindre le commerce à condition qu'elles ne le fassent pas "indûment" ; que même il serait possible que les ententes sur les prix soient permises si le prix d'entente était "raisonnable".* »

Un siècle plus tard, les problèmes de mise en œuvre des politiques de la concurrence sont devenus permanents, à tel point que certains juristes qualifient le droit de la concurrence européen de « *monument de complexité* » (Pirovano 2001, p. 133). À titre d'exemple, un article récent de Fabrice Riem (2013) illustre comment cette complexité peut renverser les pratiques attendues d'une autorité de la concurrence. L'auteur montre en effet que le Conseil de la concurrence, dans un avis rendu en 2008⁴, en est venu à encourager les producteurs de fruits et légumes à se regrouper et à se concerter afin de renforcer leur pouvoir de négociation face à la grande distribution. Il souligne : « *Pour tenter de limiter les effets délétères de la concentration de la grande distribution, le droit de la concurrence prend des allures de "droit de la non-concurrence"* » (Riem 2013, p. 446).

On le voit, la concurrence en tant que norme pose au moins autant de problèmes dans sa mise en œuvre que la concurrence en tant que concept pose de problèmes théoriques.

L'objectif de cette contribution est de montrer que cette double confusion trouve d'abord ses origines dans la confusion théorique dans laquelle baignent les économistes lorsqu'il s'agit de définir ce qu'ils entendent par « concurrence » et surtout lorsqu'il s'agit de déterminer précisément les effets qu'ils en attendent. Cette confusion conceptuelle est à l'origine d'une confusion politique qui pousse les autorités chargées de réguler la concurrence à atteindre simultanément plusieurs objectifs contradictoires entre eux. De fait, les décisions prises par les autorités de la concurrence visent à la fois à promouvoir l'efficacité des marchés (entendue comme leur capacité à maximiser le surplus collectif), à maximiser le bien-être des consommateurs et à créer un environnement économique incitatif à l'innovation et à l'amélioration des performances des entreprises. Or, aucune des décisions prises par les autorités de la concurrence ne parvient à remplir simultanément ces trois objectifs. Efficacité, bien-être des consommateurs et émulation des producteurs constituent les trois sommets d'un triangle sur lequel on peut représenter l'ensemble des choix possibles soumis à l'arbitrage des

⁴ Avis n° 08-A-07 du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes.

autorités chargées de réguler la concurrence. Mais faute de savoir choisir entre ces trois priorités, la politique de la concurrence s'avère bien souvent brouillonne et contradictoire.

L'articulation de cette démonstration se fera en trois étapes. Tout d'abord, nous tenterons de préciser quels sont les objectifs affichés par les autorités de la concurrence en France et en Europe. La section suivante sera consacrée à préciser les approches théoriques de la concurrence héritées des traditions néoclassiques (vision SCP) et autrichiennes (vision CPS). Nous montrerons que ces approches sont à la fois incomplètes et contradictoires entre elles et qu'elles ne peuvent de ce fait constituer les bases d'une politique de la concurrence cohérente. Enfin, la dernière section permettra de représenter le « triangle d'incompatibilité » sur lequel peuvent se placer l'ensemble des décisions prises par les autorités de la concurrence.

2. La vision des autorités de régulation : les trois objectifs de la concurrence

2.1 Les principes qui concourent à la régulation de la concurrence dans le Marché unique

En France, deux autorités sont chargées de réguler la concurrence : une administration nationale, *l'Autorité de la concurrence*, qui s'occupe des dossiers concernant le marché français et la *Direction générale de la concurrence de la Commission européenne* qui s'occupe des dossiers qui relèvent directement du marché européen. Ces deux autorités travaillent de manière coordonnée dans le cadre du *Réseau européen de concurrence* et sont responsables de l'application des règles européennes de la concurrence, définies dans les articles 101 à 109 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE).

La politique de la concurrence est l'un des axes sur lequel ont été fondés le marché commun (1957), puis le marché unique (1986). Le principe d'une régulation de la concurrence, introduit dès le traité de Rome, n'a cessé par la suite d'être maintenu et renforcé dans les traités européens ultérieurs. Le principe d'une « loyauté dans la concurrence » est notamment rappelé dans le préambule du TFUE. Son article 119 précise même que la politique économique de l'Union européenne est « *conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre* ». Dans de très nombreux articles, et chaque fois que cela est nécessaire, il est ainsi rappelé que les politiques économiques spécifiques doivent être engagées dans le respect du principe d'une « concurrence libre »⁵. Le mot « concurrence » apparaît une quarantaine de fois dans la version consolidée du traité de Lisbonne (2008) en vigueur aujourd'hui.

Pour les rédacteurs des traités européens, le principe d'une « concurrence libre » semble indissociable du principe d'économie de marché. Ainsi, les règles de concurrence sont qualifiées de « *nécessaires au fonctionnement du marché intérieur* » (article 3 du TFUE). Les traités reconnaissent

⁵ Il est à noter que l'expression « concurrence libre et non faussée » qui était présente dans l'article 3 du *Traité établissant une constitution pour l'Europe* a été remplacée par le terme de « concurrence libre » et n'apparaît plus telle quelle dans le texte des traités actuels.

également un effet de la concurrence sur l'efficacité des entreprises dans l'article 32 qui dispose que « [l']évolution [des conditions de la concurrence] aura pour effet d'accroître la force compétitive des entreprises ». Enfin, selon les textes officiels de l'Union, la politique de la concurrence doit profiter aux consommateurs. Ainsi dans le règlement (CE) n° 139/2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises, il est précisé que le contrôle des concentrations doit tenir compte « du préjudice potentiel pour les consommateurs », et qu'une concentration peut être considérée comme compatible avec le marché commun si elle est à « l'avantage du consommateur ». Dans l'arbitrage entre efficacité et bien-être du consommateur, les *Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations* (2013) stipulent qu'une concentration qui porte atteinte au principe de libre concurrence, mais qui par ailleurs génère des gains d'efficacité ne peut être acceptée que si ces gains d'efficacité bénéficient aux consommateurs et s'ils compensent « l'atteinte à la concurrence identifiée ».⁶

En somme, le cadre juridique de la régulation de la concurrence du Marché unique repose sur trois hypothèses empruntées aux sciences économiques.

1. La concurrence est un état du marché qui permet son fonctionnement optimal (article 3 du TFUE) et à ce titre doit être préservée et renforcée partout où cela est possible. Les politiques économiques menées dans l'Union européenne doivent donc être menées dans le respect du cadre concurrentiel (article 119 du TFUE).
2. La concurrence est un outil d'émulation de l'offre productive ; elle permet de renforcer la compétitivité des entreprises et les pousse à l'innovation (article 32 du TFUE).
3. La concurrence doit bénéficier prioritairement aux consommateurs et des atteintes à la concurrence ne sont acceptables que si elles génèrent un bénéfice supérieur pour les consommateurs (règlement (CE) n°139/2004).

Ces trois principes constituent de fait des objectifs assignés à la politique de régulation de la concurrence. Ces objectifs sont constamment rappelés par les responsables de ces autorités dans leur communication officielle et dans les textes qui précisent leurs doctrines d'application. Ainsi, dans le fascicule produit pour honorer le 25^{ème} anniversaire de la création de l'Autorité de la concurrence, son président Bruno Lasserre explique : « *La concurrence n'appartient à aucun camp. À condition qu'elle ne soit pas utilisée comme un but en soi mais utilisée comme un moyen au service de la croissance, de la création de richesse et de l'innovation. Instrument efficace pour la défense du pouvoir d'achat, elle doit permettre de redistribuer à tous les bénéfices d'une économie plus compétitive* » (Autorité de la concurrence 2011, p. 6). De même, l'Autorité de la concurrence explique dans ses lignes directrices (2013) que « *le contrôle des concentrations poursuit un objectif*

⁶ « Des gains d'efficacité économique sont généralement attendus d'une concentration. Lorsque, dans une première partie de l'analyse, l'Autorité constate que l'opération est de nature à porter atteinte à la concurrence sur un marché, elle évalue alors dans quelle mesure les gains d'efficacité attendus pourront bénéficier aux consommateurs et s'ils sont suffisants pour compenser l'atteinte à la concurrence identifiée. » (Autorité de la concurrence 2013, § 330). Toute la question est de savoir comment les pertes liées à « l'atteinte à la concurrence » peuvent être quantifiées...

d'intérêt général qui consiste à protéger la concurrence et ses effets positifs sur la compétitivité globale de l'économie, l'innovation et le bien-être des consommateurs. » (§ 317).

2.2 Les ambiguïté de la politique de la concurrence : le cas du secteur des NTIC

Malgré la clarté des principes qui sont sensés diriger les politiques des autorités de régulation de la concurrence, leur mise en œuvre effective n'est pas sans poser de nombreuses difficultés. Celles-ci émanent principalement de la nécessité de préciser et de circonscrire les marchés auxquels se réfèrent les autorités de régulation, et par conséquent de déterminer jusqu'où la concurrence doit s'appliquer dans ces marchés.

Le cas du secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est particulièrement intéressant à étudier et illustre parfaitement les choix et les arbitrages complexes que les autorités de la concurrence doivent trancher. Il est possible de lister trois grandes questions transversales aux politiques menées par les autorités de régulation de la concurrence. Il s'agit des modalités de la concurrence, du nombre idéal de producteurs et de la définition du marché pertinent.

1. Concurrence sur les infrastructures ou concurrence par les infrastructures ?

Pour accompagner le développement des NTIC, les autorités de régulation avaient le choix entre deux modèles de concurrence. La *concurrence sur les infrastructures* consiste à diviser le marché en deux sous-ensembles. D'une part l'infrastructure de réseau qui est considérée comme un monopole naturel et à ce titre régie par une entreprise en situation de monopole et strictement réglementée ; d'autre part un secteur ouvert à la concurrence constitué d'entreprises qui exploitent ce réseau afin de fournir un service spécifique aux consommateurs. Le modèle de concurrence sur les infrastructures a prévalu pour les secteurs qui disposaient d'un réseau déjà constitué comme le transport ferroviaire et la distribution d'énergie (gaz et électricité). L'autre modalité d'organisation de la concurrence, *la concurrence par les infrastructures*, suppose que chaque opérateur déploie son propre réseau. La définition du marché soumis à la régulation de la concurrence est ici beaucoup plus vaste, puisqu'elle s'étend non seulement au service rendu mais également à l'infrastructure qui supporte ces services.

Dans le secteur des télécommunications, tant dans les réseaux mobiles que dans les réseaux des fournisseurs d'accès à internet (FAI), les autorités de la concurrence se sont clairement prononcées pour la mise en œuvre d'une concurrence par les infrastructures. Trois arguments sont généralement avancés pour justifier ce type de régulation (Bourreau et Dogan 2003). Tout d'abord, la concurrence par les infrastructures réduit le pouvoir de marché de l'opérateur historique et de ce fait allègerait les besoins de régulation et de réglementations spécifiques. Ensuite, la concurrence par les infrastructures serait plus incitative à l'innovation en permettant que l'innovateur contrôle l'infrastructure sur laquelle reposent ses services. Enfin, la concurrence par les infrastructures

engendrerait un plus haut niveau d'investissement sur les réseaux, les acteurs étant plus incités à améliorer la qualité de leur réseau que dans le cas où celui-ci est contrôlé par un monopole.

Le choix des autorités de la concurrence a néanmoins fait l'objet de nombreux débats. L'AVICCA, l'Association des villes et collectivités pour les communications électroniques et audiovisuelles, fait valoir en particulier deux arguments pour contester le modèle de la concurrence par les infrastructures (TRIP 2010). Tout d'abord, elle soutient que ce modèle engendre la constitution de réseaux parallèles et redondants et constitue un gaspillage de ressources. En second lieu, la possibilité laissée aux opérateurs de déployer librement leur réseau est susceptible d'engendrer des inégalités territoriales entre les zones denses où les réseaux sont à la fois peu chers à déployer et fortement rémunérateurs et les zones peu denses où les réseaux sont au contraire chers à déployer et génèrent peu de revenus. Pour pallier à ces difficultés, les autorités de régulation sont contraintes de mettre en œuvre une réglementation complexe qui apparaît toutefois insuffisante pour résoudre entièrement ces problèmes.⁷

En somme, il apparaît que le choix du type de concurrence résulte d'un arbitrage entre deux objectifs contradictoires. L'objectif d'émulation des producteurs et de stimulation de l'innovation pousserait à choisir un modèle de concurrence par les infrastructures, alors que l'objectif d'efficacité devrait plutôt pousser les autorités de régulation à choisir un type de concurrence reposant sur un réseau en situation de monopole.⁸

2. Le nombre de concurrents dans la téléphonie mobile

Le marché de la téléphonie mobile se caractérise par une spécificité : les opérateurs de réseau doivent exploiter les ondes du domaine public hertzien. Or, cette exploitation ne peut se faire qu'après l'accord formel de l'administration et l'attribution d'une licence hertzienne. Ainsi, à la différence du secteur des FAI, il n'y a pas, pour des raisons juridiques et techniques, de libre entrée sur le marché de la téléphonie mobile.

Cette caractéristique a entraîné des discussions sur le nombre idéal d'opérateurs de téléphonie mobile qui devraient bénéficier d'une licence d'exploitation du domaine hertzien. Dans les faits, le nombre d'opérateurs de réseau dans la téléphonie mobile a d'abord été de deux en 1987 (arrivée de SFR), puis de trois en 1996 (arrivée de Bouygues Telecom), et enfin de quatre en 2012 avec l'arrivée de Free. Il est à noter que l'arrivée du quatrième opérateur se fait dans un contexte particulier où le marché est arrivé à saturation (en janvier 2012 le taux de pénétration du mobile est supérieur à

⁷ On peut lire à ce propos l'intervention du président de l'AVICCA, Yves Rome, au colloque TRIP 2010 en annexe.

⁸ A ce propos, notons qu'il est parfaitement clair pour l'Autorité de la concurrence que la redondance des réseaux dans le cadre d'une concurrence par les infrastructures engendre des coûts supplémentaires. Elle explique notamment que le modèle de la concurrence par les infrastructures est celui qui favorise le plus l'emploi et qu'il est possible, sur certaines conditions, de mutualiser les réseaux afin de limiter ces coûts lorsque ceux-ci sont trop élevés (Synthèse du rapport annuel 2012, p. 34).

105%), ce qui a contraint Free à développer une stratégie prédatrice fondée sur le recrutement de clients des opérateurs concurrents.

Face à la question du nombre d'opérateurs de réseau dans la téléphonie mobile, la doctrine des autorités de régulation de la concurrence a toujours été de favoriser l'entrée d'un maximum de concurrents afin d'intensifier la concurrence. Cette doctrine a poussé l'Autorité de la concurrence à faciliter l'entrée d'opérateurs de réseaux mobiles virtuels (MVNO) ainsi qu'à défendre l'entrée d'un quatrième opérateur de réseau. En 2008, l'avis du Conseil de la concurrence⁹ est très clair « *l'entrée d'un quatrième opérateur aurait directement pour effet d'intensifier le jeu de la concurrence à la fois sur le marché de détail et sur le marché de l'hébergement des MVNO* »¹⁰. Cet avis fait suite à la condamnation en 2005, pour entente, des trois opérateurs historiques et conduit les autorités politiques à accorder un droit d'entrée à un quatrième opérateur.

Dans la vision des autorités de la concurrence, l'intensité concurrentielle d'un marché est directement corrélée au nombre de producteurs. Cette conviction repose sur un principe de la théorie des jeux qui veut que plus le nombre d'acteurs est important sur un marché moins il est facile pour ceux-ci de s'entendre et de garantir la pérennité de cette entente. L'arrivée de Free a effectivement entraîné la recomposition du marché de la téléphonie mobile en relançant une guerre tarifaire qui s'est traduite par une importante baisse des prix au bénéfice des consommateurs, mais qui a en même temps menacé l'équilibre financier de Bouygues Telecom et de SFR. La guerre des prix amorcée par l'arrivée du quatrième opérateur pourrait donc entraîner à terme la disparition ou la fusion de ses concurrents les plus affaiblis. Le retour à un marché contrôlé par trois opérateurs de réseau est donc parfaitement possible. On se retrouve ainsi dans la situation paradoxale où l'intensification de la concurrence permise par l'arrivée d'un nouvel entrant est susceptible de produire une reconcentration du marché et un retour à la situation initiale.

L'expérience de l'introduction d'un quatrième opérateur tendrait donc à montrer que l'idée qu'il faille absolument promouvoir un marché avec un maximum d'opérateurs de réseau n'est pas si simple à défendre. Il existe en effet de sérieux arguments économiques en faveur d'une limitation du nombre d'entreprises en concurrence dans ce secteur. Tout d'abord, rien ne s'oppose théoriquement à ce qu'une guerre des prix ait lieu dans un marché où il n'y aurait que deux concurrents, surtout si le produit est homogène¹¹. Dans le modèle du duopole de Bertrand on montre assez facilement que les prix de chaque concurrent finissent par tomber au niveau du prix de réserve des producteurs. Ajouter un troisième ou un quatrième producteur ne change rien à l'équilibre du prix de marché. À partir du moment où les autorités de régulation parviennent à empêcher les ententes et sous la condition que les opérateurs se trouvent dans des situations symétriques, l'intensité concurrentielle devient indépendante du nombre de concurrents, mais a plutôt à voir avec le comportement des producteurs. L'autre argument en faveur d'une limitation du nombre de producteurs est d'ordre

⁹ Actuellement l'Autorité de la concurrence.

¹⁰ Avis n° 08-A-16 du 30 juillet 2008.

¹¹ On peut considérer le marché de la téléphonie mobile comme relativement homogène en raison des normes de qualité imposées justement par les autorités de régulation.

technique. En effet, la réglementation impose à chaque opérateur de développer un réseau couvrant la totalité du territoire national. Or, le coût d'un tel réseau est pratiquement indépendant du nombre de clients qui l'utilisent. Il s'en suit que plus le nombre d'opérateurs est important, plus la part de marché de chacun est faible et plus il devient difficile d'amortir les coûts fixes engendrés par ces réseaux. En dessous d'un seuil critique, le nombre de clients de ces opérateurs pourrait être insuffisant pour garantir l'entretien et le développement d'un réseau hertzien national de qualité.

Une nouvelle fois, il semble que le choix entre trois ou quatre opérateurs de téléphonie mobile soit une question d'arbitrage entre deux logiques contradictoires. La logique de la défense de l'intérêt des consommateurs pousse l'Autorité de la concurrence à promouvoir le plus grand nombre possible d'opérateurs afin de limiter les risques d'ententes et de garantir des prix faibles, alors qu'une logique industrielle, actuellement défendue par le ministère de l'économie, tendrait à privilégier un nombre restreint d'opérateurs afin de soutenir leur viabilité financière et de garantir la pérennité et le développement des réseaux.

3. La question du marché pertinent

Au début des années 2000, la téléphonie mobile et les fournisseurs d'accès à internet représentaient deux marchés bien distincts. Les FAI s'engageaient dans la construction d'un réseau exclusivement terrestre alors que les opérateurs de téléphonie mobile devaient bâtir un réseau à dominante hertzienne. Les réseaux UMTS de 3^{ème} génération, l'apparition des smartphones et des offres « quadruple play », la généralisation du wi-fi, ont profondément bouleversé ce paysage. L'opérateur de réseau mobile devient potentiellement fournisseur d'accès à internet et le propriétaire d'un réseau de « box » devient potentiellement le propriétaire d'un réseau hertzien via le wi-fi ou les femtocells, dispositifs susceptibles de transférer des données depuis les terminaux domestiques vers les téléphones portables.

Cette convergence technologique entre réseaux hertziens et réseaux terrestres a donné un avantage stratégique à certains opérateurs (Orange et Free notamment) qui ont pu exploiter efficacement la taille de leur réseau terrestre pour compléter leur réseau hertzien à moindre coût.

Mais du point de vue de l'Autorité de la concurrence, cette convergence soulève d'autres questions, particulièrement celle de la définition du marché pertinent. Ce type d'interrogation n'est pas propre au secteur des NTIC. En 1997, le Conseil de la concurrence avait rendu un avis négatif au rachat d'Orangina par Coca-Cola sur la base d'une étude qui définissait le marché pertinent comme celui des boissons gazeuses non alcoolisées. Or, une autre étude qui aurait été fondée sur le marché plus large des boissons fraîches non alcoolisées aurait sans doute rendu un avis différent.

Le fait est que la frontière des marchés n'est pas toujours claire. Dans les NTIC, le processus de convergence des réseaux a eu pour premier effet de modifier, non pas tant la nature de l'offre offerte aux consommateurs que les conditions de production du service et le coût de création du réseau. Face à cette rupture technologique, les opérateurs de marché se trouvent dans des situations

asymétriques pour fournir un service identique. Mais des ruptures pourraient également apparaître dans les services eux-mêmes. Ainsi, depuis quelques années, Orange déploie une stratégie de différenciation en s'engageant dans la diffusion et la production de contenus exclusifs (diffusion d'événements sportifs, production de films et de séries...). Le résultat est que la taille des marchés que les autorités de la concurrence sont censées réguler est surtout une affaire de définition et que les positions concurrentielles des différents acteurs peuvent dépendre de la place qu'ils occupent dans des secteurs complémentaires. Comment alors garantir le principe d'une « concurrence loyale », professée par les traités européens, si certaines entreprises peuvent bénéficier d'avantages spécifiques qui sont inaccessibles à d'autres producteurs ?

À nouveau, la manière dont les autorités de la concurrence définissent le marché pertinent n'est pas neutre dans la détermination de leurs politiques. Plus la définition du marché sera restreinte, plus les produits seront homogènes, plus le nombre de concurrents sera faible et plus les risques de concentration seront considérés élevés. À l'inverse, plus la définition du marché sera large, plus l'offre sera nombreuse et hétérogène et plus il deviendra nécessaire d'introduire des dispositifs réglementaires pour corriger les déséquilibres structurels des producteurs. Une définition restreinte du marché pertinent entraînera donc une politique de la concurrence très rigide sur les concentrations mais très souple sur la réglementation alors qu'une définition large du marché pertinent entraînera une politique plus souple sur les concentrations mais plus stricte sur les réglementations.

2.3 Les contradictions des autorités de régulation de la concurrence

Pour mettre en œuvre leurs politiques, les autorités de la concurrence s'appuient sur un syncrétisme doctrinal issu de trois grands paradigmes. Une vision héritée du libéralisme, une vision issue des approches néoclassiques de l'économie et enfin quelques éléments tirés de la tradition économique autrichienne. Ainsi, l'idée selon laquelle la concurrence est un outil au service de la baisse des prix et du bien-être des consommateurs est le fruit des résultats de la microéconomie néoclassique. Dans cette vision, plus la concurrence est forte et moins les entreprises disposent d'un pouvoir de marché. Le prix de marché est donc censé diminuer au fur et à mesure que la concurrence s'intensifie, jusqu'au moment où, lorsque la concurrence est « parfaite », le prix de marché se trouve au niveau du coût marginal de production en-dessous duquel il n'est plus possible de descendre sans diminuer le volume de l'offre. À l'opposé le principe qui énonce que la concurrence est favorable à l'innovation des producteurs est tiré des approches de la tradition autrichienne qui conçoivent le marché comme un système dynamique qui récompense les agents sachant le mieux exploiter les informations spécifiques dont ils disposent (Hayek 1945). La concurrence s'apparente ainsi à un mécanisme de type évolutionniste permettant de sélectionner les meilleures innovations.

Mais le cœur de la doctrine des autorités de la concurrence est surtout d'essence libérale. Elles postulent en effet que garantir une concurrence effective sur les marchés constitue le meilleur outil de régulation possible, par opposition aux approches discrétionnaires ou réglementaires. Dans leur

vision, la concurrence est censée être un outil de stimulation de l'offre car elle avantagerait les entreprises les plus efficaces tout en faisant disparaître celles dont les performances sont insuffisantes. La concurrence permettrait en outre de diffuser les gains de productivité aux consommateurs via des baisses de prix et ainsi de stimuler l'ensemble de l'économie. En laissant aux acteurs privés la liberté de leurs décisions économiques et en les en rendant responsables, les effets de la concurrence permettraient en somme d'optimiser le principe de la « main invisible ». Grâce aux vertus de la concurrence, la poursuite individuelle d'intérêts privés devient la meilleure garantie pour parvenir à un optimum social. Pour reprendre les termes du chef économiste de la concurrence de l'Union européenne Massimo Motta, « *Competition policy is the best possible industrial policy* » (Motta 2004, cité par Marty 2012).

Malgré les immenses vertus qui lui sont attachées, les autorités de régulation perçoivent cependant la concurrence comme une propriété fragile des marchés susceptible d'être mise en danger par les comportements des acteurs. Elles identifient quatre types de dangers : L'abus de position dominante qui consiste pour une entreprise en situation de domination à pratiquer une politique commerciale ayant pour effet de mettre en danger la survie de ses concurrents ; la concentration qui exprime une opération de fusion ou d'alliance qui tend à concentrer le marché au bénéfice d'un seul acteur ; les ententes qui consistent à conclure un accord secret sur l'offre de la part d'entreprises censées être concurrentes ; les aides publiques qui ont pour effet d'avantager des entreprises spécifiques au détriment de leurs concurrentes.

La concurrence peut donc être victime des effets de la concurrence. Et pour éviter qu'elle ne disparaisse sur un marché, elle doit être administrée. D'où ce premier paradoxe : pour que les bienfaits du libéralisme se produisent, la concurrence doit être préservée par une autorité administrative. Mais ce premier paradoxe en amène un second. En effet, comme nous l'avons vu dans l'exemple du secteur des NTIC, l'administration de la concurrence n'est pas sans poser de nombreuses difficultés. Les autorités de la concurrence sont ainsi contraintes de choisir entre différents objectifs, choix qui ne sont pas neutres dans la manière dont les marchés fonctionnent. Autrement dit, l'autorégulation par la concurrence est un mythe. Il se pose dans les politiques de la concurrence exactement les mêmes problèmes que dans les politiques industrielles : un problème d'arbitrage politique et de choix discrétionnaires. Comme Frédéric Marty le remarque, « *dès lors qu'elle joue le rôle d'une politique industrielle même implicite, la politique de concurrence s'expose à des risques comparables à cette dernière. Elle ne saurait être tenue comme étant à l'abri de risques de capture ou de détournement de la part d'opérateurs soucieux de se protéger de la concurrence. L'asymétrie informationnelle existante au détriment des autorités peut les exposer à soutenir des poursuites stratégiques pouvant conduire à des cas, particulièrement préjudiciables en termes de bien-être collectif, de faux positifs. En outre, comme nous l'avons vu, la politique de concurrence européenne ne saurait être tenue comme entièrement préservée d'une approche par trop discrétionnaire, dénoncée comme l'un des défauts intrinsèques des politiques industrielles.* » (Marty 2012, p. 21).

Alors même que les autorités de la concurrence revendiquent l'esprit du libéralisme, leur manière de défendre la concurrence conduit au résultat inverse. Elles sont contraintes d'intervenir excessivement sur les marchés. La raison de ce paradoxe se trouve dans les limites conceptuelles à partir desquelles elles raisonnent. En effet, le problème n'est pas que la concurrence n'ait aucun effet sur la baisse des prix, sur l'innovation des producteurs ou sur l'efficacité des marchés. Le problème est qu'il n'existe aucune théorie qui démontre que ces trois effets puissent se produire en même temps par le simple jeu de la concurrence. L'interventionnisme excessif des autorités de la concurrence est donc le simple produit des efforts employés afin de *faire en sorte* que la concurrence parvienne à ces objectifs. C'est en quelque sorte comme si les autorités de la concurrence essayaient désespérément de faire entrer un cube dans un trou rond.

3. Deux conceptions de la concurrence incompatibles et incomplètes

La réalité n'existe pas sans théorie. Percevoir la réalité, c'est d'abord la concevoir. Si un enfant est incapable de concevoir le principe d'une boule, il ne verra dans sa main que des cubes. C'est un peu le même problème pour les autorités de régulation de la concurrence. Comme elles sont incapables de concevoir correctement ce qu'est la concurrence et quels sont les effets qu'il faut en attendre, elles tentent de forcer la réalité à se conformer à leur vision, ce qui les contraint à intervenir et à encadrer très strictement les comportements stratégiques des entreprises.

Mais les autorités de la concurrence ne sont pas responsables de cette absence de conception théorique. La faute en incombe d'abord aux économistes qui ont rarement pris le temps de définir et d'analyser précisément les phénomènes concurrentiels. Chez A. Smith, comme chez les économistes classiques, la concurrence n'est analysée que par rapport à ses effets. C'est le jeu de la concurrence qui permet à Smith d'expliquer le phénomène de gravitation des prix de marché autour de leur niveau naturel. Plus tard, avec le développement de la microéconomie, l'hypothèse de concurrence va surtout servir à justifier l'intérêt des économistes pour le marché. En effet, dans le paradigme marshallien, les prix ne sont pas déterminés par les agents économiques ou par les seuls producteurs, mais par la combinaison d'une multitude de décisions individuelles qui agissent collectivement sur les forces du marché. Mais pour parvenir à ce résultat, il faut trouver un prétexte pour évacuer l'impact des comportements individuels sur les prix. C'est ce à quoi sert l'hypothèse de concurrence, qui sera qualifiée de « parfaite » lorsque précisément les agents économiques, producteurs et consommateurs, seront réputés n'avoir aucune influence à l'échelle individuelle sur le niveau des prix du marché. En somme, la concurrence sert à autonomiser et à objectiver l'analyse du marché. Pour reprendre l'analyse de Schumpeter évoquée en début d'article, dans l'approche néoclassique, la concurrence n'est qu'un instrument au service d'un raisonnement abstrait, mais en aucun cas un phénomène empirique à étudier.

En 1933, les livres de Joan Robinson et d'Edward Chamberlin ont ouvert une autre voie, celle qui consiste à étudier la concurrence en tant que phénomène économique. Dans ces conceptions qui renvoient au concept de « concurrence imparfaite », l'objectif est en réalité de réintroduire dans

l'analyse du marché les effets des comportements individuels. Ainsi, les deux auteurs s'évertuent-ils à démontrer que si les conditions de la concurrence changent, alors les producteurs peuvent disposer d'un certain pouvoir de marché qui leur permet de mettre en œuvre des stratégies concurrentielles fondées sur la différenciation des produits et de disposer de ce fait d'une capacité à élever leur prix de vente et leur niveau de profit (Cayla 2001). La limite des raisonnements en concurrence monopolistique tient au fait que, tant chez Robinson que chez Chamberlin, le niveau de l'analyse reste celui du marché. Dès lors, il devient difficile de savoir comment les prix sont déterminés et quelles sont les influences relatives des producteurs et des forces du marché. Robert Triffin (1940) finira par proposer l'abandon pur et simple des raisonnements à partir du marché en proposant une analyse économique qui se placerait directement à l'échelle de l'équilibre général tout en étant sous influence des comportements individuels des agents. Mais cette voie ne sera pas poursuivie par les microéconomistes qui s'avèreront incapables de dépasser le carcan conceptuel des courbes d'offre et de demande et qui continueront d'analyser les prix et les comportements à travers le prisme du marché. C'est ce cadre conceptuel qui donnera lieu à ce que Mc Nulty appelle la « concurrence structure du marché », une vision de la concurrence strictement déterminée par les conditions du marché pour laquelle plus la concurrence est intense et moins les comportements ont des effets sur le niveau des prix et sur la qualité de l'offre. Dans cette vision, la concurrence devient parfaite lorsque les prix sont entièrement déterminés par les forces du marché et lorsque les produits de chaque producteur sont parfaitement homogènes.

A l'inverse, si l'on abandonne le marché comme cadre d'analyse prioritaire et qu'on réintroduit l'influence des comportements individuels des agents dans l'analyse économique, la nature et le rôle de la concurrence deviennent très différents. La concurrence est alors perçue comme un processus qui part du comportement des offreurs individuels et qui se diffuse dans l'industrie en poussant les entreprises à s'adapter et à mettre en œuvre de nouvelles stratégies. Dans cette vision, la concurrence est un vecteur d'innovations et de différenciation. Ce n'est pas la structure du marché qui détermine les comportements, mais ce sont les comportements qui transforment les marchés. La concurrence est ici une force dynamique portée par les comportements de producteurs en situation hétérogène. Dans cette vision, l'existence d'un certain pouvoir de marché est une condition pour que la concurrence existe.

Depuis leur création, les autorités de régulation de la concurrence fluctuent entre ces deux conceptions de la concurrence. L'approche dite « structuraliste » renvoie aux conceptions néoclassiques et entend bâtir un marché concurrentiel dans lequel l'influence des comportements individuels des firmes deviendrait négligeable. Une autre approche, inspirée de l'école de Chicago, voit au contraire dans les comportements des firmes l'essence même de la dynamique concurrentielle. Cette seconde approche entend promouvoir une politique beaucoup plus souple de la part des autorités de la concurrence. Certains auteurs comme Dominick Armentano (1996) proposent même d'abandonner toute la législation sur la concurrence et de supprimer les autorités chargées de la réguler.

De fait, les politiques menées dépendent de l'influence qu'occupent ces deux visions dans les administrations concernées. Actuellement, les autorités américaines de la concurrence sont réputées plus souples en matière de concentration et plus rétives à condamner les pratiques anti-concurrentielles que les autorités européennes car l'influence de l'école de Chicago y serait plus forte (Marty et Pillot 2009, Boy 2005). Mais les études menées sur l'histoire des politiques anti-trust américaines démontrent que les politiques menées dans ce cadre sont sujettes à des variations qui dépendent principalement des rapports de force politiques en cours dans les pays concernés.

3.1 Le modèle SCP et ses limites

Le modèle SCP représente le modèle d'analyse de la concurrence des approches structuralistes. Il suppose que la structure du marché (S) détermine les comportements des producteurs (C), lesquels déterminent en retour les performances des firmes (P). Ainsi, si la structure du marché est insuffisamment concurrentielle, les entreprises vont pouvoir bénéficier d'un pouvoir de marché et mettre en œuvre des stratégies pour maximiser leurs surplus au détriment des consommateurs. Cela va entraîner sur ces marchés un profit moyen supérieur pour les producteurs par rapport à d'autres marchés plus concurrentiels. Des études empiriques ont de fait démontré qu'on pouvait effectivement établir des corrélations statistiques entre S et P, ainsi qu'entre le pouvoir de marché, défini comme le rapport entre le prix de marché et le coût marginal et le niveau de profit des entreprises (Combe 2005).

Cette approche tend également à démontrer que les entreprises qui disposent d'un pouvoir de marché ont intérêt à restreindre leur offre par rapport au niveau de production qu'elles auraient si la concurrence était parfaite. Il en résulte que le bénéfice pour le producteur est plus faible que le niveau des pertes subies par les consommateurs, d'où une sous-optimalité globale du marché. L'imperfection de la concurrence produit également une sous-optimalité du fait que le niveau de production des entreprises ne se situe pas au point d'efficacité maximal (le minimum de la courbe de coût moyen). En effet, l'existence d'un profit de long terme incite le producteur à produire à un coût supérieur à son niveau le plus efficace.

En somme, cette approche de la concurrence reprend les principaux résultats de la microéconomie classique. Les forces de l'offre et de la demande sont censées co-déterminer les prix du marché et les niveaux de production. L'état concurrentiel du marché joue comme une force de rappel, empêchant l'une des deux composantes d'imposer à l'autre ses conditions. Ainsi, lorsque la concurrence est insuffisante sur un marché, les forces de l'offre peuvent abuser de leur situation en détournant à leur profit une partie du surplus des consommateurs, réduisant par la même l'efficacité globale du marché.

Le paradoxe de Williamson

Malgré la cohérence et la grande force analytique de cette approche, il convient de rappeler que la vision du marché sur laquelle elle s'appuie est très spécifique. Outre les hypothèses de la concurrence parfaite, toutes les entreprises sont réputées bénéficier des mêmes conditions initiales de production et toutes sont censées suivre la même logique fondée sur une rationalité substantielle, parvenant sans effort à faire les choix qui maximisent leur surplus.

Mais l'hypothèse la plus problématique est celle des rendements. Comme l'a très bien souligné Piero Sraffa dans ses articles de 1925 et 1926, tout le raisonnement de l'équilibre marshallien est fondé sur une symétrie artificielle dans la construction des courbes d'offre et de demande. Ainsi, pour répondre à la loi de la baisse marginale de l'utilité, une loi générale de la hausse du coût marginal de production a été introduite dans la courbe d'offre. En effet, dans l'hypothèse inverse où les coûts marginaux seraient constants ou décroissants, la courbe d'offre globale du marché risqueraient d'être décroissante ou alors indépendante des quantités produites. Dans ce dernier cas, il faudrait alors admettre que la demande n'a aucune influence sur les prix de marché, ce qui est contradictoire avec les prémisses du paradigme néoclassique de la valeur.

Quelles conséquences auraient sur la structure du marché l'introduction de l'hypothèse de rendements d'échelles croissants ? Notons qu'il n'est nul besoin de faire preuve d'imagination pour concevoir un producteur bénéficiant de rendements d'échelle croissants. Il suffit d'avoir des coûts fixes et un coût marginal constant pour être dans ce cas de figure, ce qui correspond à la structure de coûts la plus répandue dans l'industrie. Dans ces circonstances, le coût moyen de production diminue au fur et à mesure que le volume de production s'accroît. Il en résulte que plus la taille des entreprises est importante, plus leur efficacité augmente. Cela entraîne deux conséquences :

1. L'efficacité de l'offre augmente avec la concentration des entreprises et leur taille. L'hypothèse d'atomicité des producteurs est donc incompatible avec cette structure de coûts.
2. Le prix de marché ne peut plus s'établir au niveau du coût marginal de production mais, comme pour le monopole, doit lui être supérieur. Il n'est donc plus possible d'estimer le pouvoir de marché d'un producteur par le ratio prix de marché / coût marginal.

L'existence de rendements croissants permet donc d'avantager les entreprises de grande taille et tendrait à diminuer l'intensité concurrentielle du marché. En appliquant le raisonnement de l'approche SCP, on en conclut que l'existence de rendements croissants facilite le détournement d'une partie du surplus des consommateurs au profit des producteurs. Mais contrairement au résultat obtenu dans l'hypothèse de rendements décroissants, dans ce cas de figure il est envisageable que les bénéfices de la concentration en termes de coûts de production soient supérieurs à la perte subie par les consommateurs. C'est ce que montre le paradoxe de Williamson (1968). Si l'on accepte l'hypothèse de rendements croissants, alors défendre l'efficacité du marché, c'est-à-dire sa concentration, peut être contraire aux intérêts des consommateurs.

Ce résultat ne poserait pas de difficulté si les marchés dans lesquels les producteurs bénéficient de rendements croissants étaient exceptionnels. Mais ce n'est clairement pas le cas. Tout laisse à penser au contraire que les marchés les plus récents, ceux pour lesquels la croissance est la plus forte et l'innovation la plus rapide, sont généralement de ce type-là (Varian *et al.* 2004). Dans le secteur des NTIC se sont ainsi constitués en quelques années des géants industriels qui ont pu bénéficier de rendements d'échelle considérables. Quel est le coût marginal de production d'un logiciel ? Quelques centimes s'il est diffusé en ligne. Quel est le coût marginal d'une recherche en ligne sur Google ? Infinitésimal. De même toute l'industrie électronique et toute l'industrie pharmaceutique sont réputées produire à coûts marginaux très faibles et à un prix de vente bien supérieur afin d'amortir les coûts de recherche et de développement. Et c'est bien entendu le cas pour les industries dont la production dépend de la construction et de l'entretien d'un coûteux réseau.

La nouvelle économie, l'économie des savoirs, de l'innovation et des brevets est donc une économie fondée sur les rendements croissants où le nombre de concurrents est faible, la production très concentrée et les taux de profit considérables. Malgré ce faible niveau d'intensité concurrentielle selon les critères des approches structuralistes, l'offre productive n'en est pas moins très efficace.

3.2 Le modèle CPS : la concurrence au service de l'émulation productive

Le modèle SCP a été largement critiqué par l'école de Chicago pour sa conception statique et déconnectée des réalités comportementales des entreprises et pour sa conclusion paradoxale qui considère tout comportement concurrentiel de la part des entreprises comme un signe d'imperfection de la concurrence. Ainsi pour Armentano, l'approche structuraliste signifie que « *le bien être des consommateurs ne peut pas être maximisé si les produits sont différenciés ou si les entreprises font de la publicité ; si certaines entreprises accomplissent des économies d'échelle que d'autres entreprises ne peuvent réaliser ; ou si une importante part de marché (ou une entente) a pour effet un certain "contrôle" sur le prix de marché. Les entreprises avec un pouvoir de "monopole" "détournent des ressources" (en comparaison à la concurrence parfaite) et deviennent des candidats légitimes aux poursuites judiciaires des autorités anti-trust.* » (Armentano 1994). L'auteur souligne que sa conception de la concurrence implique des conclusions très différentes : « *les produits doivent être différenciés si les goûts des consommateurs sont différenciés ; les entreprises doivent faire de la publicité si l'information n'est pas parfaite ; l'accomplissement de coûts plus faibles par des entreprises innovantes devrait permettre de garder en dehors du marché les entreprises à coûts élevés. Toutes ces pratiques sont le produit d'un processus de découvertes entre entreprises rivales et ne constituent pas un détournement de ressources.* » (*Ibid.*)

Plus généralement, l'école de Chicago reproche aux partisans de l'approche structuraliste de ne pas comprendre le sens de la corrélation entre les comportements des entreprises et la structure des marchés. Face à l'approche SCP est donc proposée une approche CPS qui suppose que ce sont les comportements des entreprises et non la structure du marché qui sont au cœur des dynamiques de marché. Ainsi, s'il existe une corrélation empirique entre structure du marché et profits des

entreprises, celle-ci va dans l'autre sens. C'est en raison de l'efficacité de ses producteurs qu'un marché se concentre et devient oligopolistique ou monopolistique. Si grâce à ses efforts d'innovation ou à sa stratégie commerciale une entreprise parvenait à dominer un marché, il serait contre-productif de chercher à rétablir artificiellement une concurrence sur ce marché. Pour les partisans de l'école de Chicago, les interventions des autorités de la concurrence ne peuvent aboutir qu'à deux effets : limiter l'efficacité globale d'un marché en sanctionnant les entreprises qui sont les plus profitables et les plus efficaces, ou pire être l'instrument des sociétés les moins performantes pour défendre leurs intérêts particuliers. De fait, les procédures engagées par les autorités de régulation de la concurrence sont souvent initiées par les plaintes des entreprises dominées. Il en résulte un risque de détournement et d'instrumentalisation des politiques de la concurrence.

En somme, l'école de Chicago conteste la légitimité et l'efficacité des interventions des autorités de régulation de la concurrence. Celles-ci auraient pour principal effet de rendre les marchés moins efficaces et de détruire les incitations à innover et à investir des entreprises plus performantes.

Limites et incomplétude

Les critiques adressées aux autorités de régulation de la concurrence sont pertinentes, et comme nous l'avons vu, rien ne garantit que leurs décisions soit le produit d'une analyse parfaitement objective et bien informée (Marty 2012). Mais cela démontre-t-il que le marché livré à lui-même et ayant achevé un processus de concentration jusqu'au monopole est un système qui maximise le surplus social ? Les économistes de l'école autrichienne répondent que le nombre de concurrents a peu d'importance et que même dans une configuration monopolistique, la menace de nouveaux entrants sera suffisante pour empêcher une entreprise en situation de monopole de bénéficier d'un privilège exorbitant. Ces mêmes économistes soulignent que les monopoles sont généralement provisoires du fait innovations et les transformations structurelles des marchés. Par exemple Microsoft, qui se trouvait en situation de monopole sur les systèmes d'exploitation des ordinateurs PC se voit aujourd'hui très sérieusement concurrencé en raison de l'apparition de nouveaux dispositifs informatiques (smartphones, tablettes...) fonctionnant majoritairement avec les systèmes d'exploitation d'Apple ou de Google.

Mais si la menace de nouveaux entrants peut paraître crédible pour les secteurs où l'innovation est très dynamique, rien ne garantit qu'elle soit toujours effective sur tous les marchés. Il est en effet utile de rappeler que si la législation anti-trust est née aux Etats-Unis à la fin du XIXème siècle c'est d'abord pour répondre à la menace que la concentration de l'industrie pétrolière faisait peser sur l'ensemble de l'économie américaine. Que serait devenue l'industrie automobile américaine alors en plein développement si la Standard Oil n'avait pas été démantelée en 1911 ? De fait, il est impossible d'ignorer que le contrôle de certaines ressources stratégiques par des acteurs de marché individuels peut avoir des conséquences qui vont bien au-delà du marché en question. Un prix du pétrole trop élevé aurait pu avoir une influence considérable sur l'évolution de l'industrie américaine du XXème siècle.

Plus largement, la limite du raisonnement de l'école autrichienne tient au fait de ne pas prendre en considération le fait que les prix ne sont pas neutres dans la distribution des revenus, et que cette distribution des revenus n'est pas neutre dans l'efficacité globale des marchés. Les prix peuvent récompenser des rentes de situation plutôt que l'innovation, surtout lorsque le coût d'entrée sur un marché est élevé. De même, il nous faut admettre que la formation d'un prix est en partie le produit d'un rapport de force entre des intérêts contradictoires. Si le marché est constitué d'acteurs en situation asymétrique, il est clair que le prix qui en résultera ne sera pas mécaniquement la récompense d'une plus grande efficacité de la part de l'acteur dominant. Comme le souligne A. Smith (1776), les pouvoirs de négociation ne sont pas symétriques entre employeurs et employés, entre propriétaires terriens et fermiers, et rien n'indique qu'une distribution des richesses laissée entièrement entre les mains des monopoleurs soit une garantie d'efficacité du système économique.

Ainsi, de la même façon que l'approche structuraliste avait tendance à déduire qu'il y avait forcément équivalence entre la défense des intérêts des consommateurs et l'efficacité des marchés, l'approche de Chicago tend à réduire l'efficacité des marchés à l'existence d'un système d'émulation productif, indépendamment de la structure des prix qui s'opère dans un contexte où les acteurs sont dans des situations asymétriques. En somme, ces deux approches ne sont donc pas simplement contradictoires entre elles, elles sont également incomplètes, car elles ne parviennent pas à démontrer qu'il existe une correspondance entre les politiques qu'elles préconisent et le principe de marchés qui maximiseraient l'optimum social.

4. Le triangle d'incompatibilité des politiques de la concurrence

Les autorités de la concurrence ne cherchent pas à protéger la concurrence, elles cherchent à protéger les effets de la concurrence tels qu'elles les conçoivent. Ces effets sont en réalité des objectifs qu'elles assignent à leurs politiques : garantir l'efficacité des marchés et l'optimum social, protéger le bien-être des consommateurs et favoriser l'évolution et l'émulation des entreprises.

Le problème est que deux de ces objectifs reposent sur des approches de la concurrence qui préconisent des politiques contradictoires de régulation et que de surcroît plus aucune de ces deux approches ne parvient à démontrer qu'elle suffit pour défendre le principe de maximisation du surplus social. Il en résulte pour les autorités chargées de réguler la concurrence une réelle difficulté pour mettre en œuvre des politiques cohérentes. Comme nous l'avons vu dans l'exemple du secteur des NTIC, chaque décision qu'elles sont contraintes de prendre les amène mécaniquement à privilégier un objectif au détriment d'un autre. Or, comme ces autorités sont incapables de percevoir les contradictions fondamentales qui existent entre ces objectifs faute d'une théorie économique acceptable, elles s'acharnent à ne pas choisir et à privilégier tantôt un effet de la concurrence, tantôt un autre, en fonction des circonstances politiques ou économiques du moment.

Qu'est-ce qu'un marché concurrentiel ? Selon les objectifs et les approches que l'on choisit de retenir les réponses peuvent être bien différentes.

Ainsi, dans l'approche SCP qui met la protection des intérêts du consommateur au cœur de l'analyse, le nombre de producteurs doit être le plus grand possible afin de limiter au maximum leur pouvoir de marché. Dans l'approche autrichienne, ce nombre n'a aucune importance puisque la menace d'une nouvelle entrée ou les évolutions du marché suffiront à empêcher une entreprise qui disposerait d'un pouvoir de monopole de l'exploiter. Enfin, du point de vue de l'optimum social, le nombre de producteurs idéal est lié à la nature des rendements. S'ils sont très fortement croissants un monopole peut s'avérer être une situation plus satisfaisante qu'un marché qui admettrait plusieurs producteurs. Dans ce cas de figure, il conviendrait néanmoins d'encadrer strictement l'activité de ce monopoleur afin d'empêcher qu'il détourne de manière abusive les ressources dont il dispose et sur lesquelles reposent d'autres secteurs de l'économie.

Au niveau de l'information, l'approche structuraliste, fidèle aux hypothèses de la concurrence parfaite, privilégie une information totalement transparente, y compris dans les innovations et les découvertes. L'approche autrichienne à l'inverse considère que la transparence de l'information est un mythe car une grande partie de l'information n'est de toute façon pas transférable (Hayek 1945). En ce qui concerne les savoirs scientifiques et technologiques, ceux-ci doivent rester privés afin d'inciter les entreprises à innover. Enfin, si la question est de parvenir à maximiser le surplus social, il convient de considérer l'information comme un bien public. Les découvertes doivent donc être partagées. Mais afin de ne pas décourager les innovateurs, un système de récompenses et d'incitation devrait être mis en place. Le système des soieries lyonnaises de l'Ancien régime fondé sur un principe de technologie ouverte pourrait être l'un des modèles possible de ce type de marché (Foray et Perez 2006).

Dans l'approche structuraliste, l'homogénéité des produits correspond à la troisième des quatre hypothèses correspondant aux principes de la concurrence parfaite. Elle permet notamment aux consommateurs de pouvoir facilement comparer les produits disponibles sur le marché. Cette homogénéité peut être garantie par l'introduction de normes, comme par exemple celle qui oblige les opérateurs de réseaux de la téléphonie mobile à couvrir l'ensemble du territoire national. Pour l'école autrichienne au contraire, ces contraintes légales ne respectent pas la liberté et la créativité des entreprises. Il en résulte des contraintes qui limitent les possibilités d'innovation des entreprises. Du point de vue du respect d'un optimum social, la différenciation des produits doit être régulée par des normes qui permettent aux produits concurrents d'être comparables entre eux, surtout si l'information complète des consommateurs n'est pas assurée (Akerloff 1971). Néanmoins, il convient d'assurer également un minimum de diversité des produits afin de satisfaire les préférences des consommateurs minoritaires (Gabszewicz 2006). De ce fait, même si la différenciation des produits peut conduire à un certain pouvoir de marché et à des niveaux de profits supérieurs pour les producteurs, il faut prendre en considération les bénéfices qu'en retirent les consommateurs en termes de choix et qui peuvent plus que compenser leurs pertes en pouvoir d'achat (Chamberlin 1933).

Enfin, concernant la libre entrée sur le marché, les approches autrichiennes et structuralistes y sont également favorables. Mais du point de vue de l'efficacité des ressources, dans le cas particulier où

seul un monopoleur serait efficace en raison de la nature des rendements, il peut être nécessaire d'interdire l'entrée d'un concurrent sur ce marché.

Tableau 1 : les normes du marché en rapport aux objectifs des autorités de régulation

Objectifs → Normes ↓	Surplus du consommateur	Emulation productive	Optimum social
Nombre de producteurs	Doit être le plus grand possible	Peu importe	Dépend de la nature des rendements
Information	Transparente	Doit être appropriable	Technologie ouverte régulée
Différenciation des produits	La plus faible possible	Ne doit pas être régulée	Doit être régulée par des normes
Libre entrée	Oui	Oui	Oui, sauf dans le cas de monopoles naturels réglementés

Le tableau 1 résume les différentes normes que devraient défendre les autorités de la concurrence en fonction des objectifs qu'elles souhaitent accomplir. Sans surprise, on constatera qu'il existe très peu de recoupements et que ces objectifs sont de fait contradictoires. Dans les faits, les décisions prises par les autorités de la concurrence sont souvent le produit d'arbitrages complexes entre ces trois objectifs. Parfois, certaines décisions parviennent à concilier plusieurs objectifs. D'autre fois, elles se trouvent à mi-chemin, dans un entre deux qui ménage la chèvre et le chou.

Il est ainsi possible d'illustrer les hésitations des autorités de la concurrence européenne en reprenant la liste d'un certain nombre d'arbitrages qu'elles ont été amenées à rendre dans le secteur des NTIC, et à les placer en fonction des objectifs qu'ils remplissent et qu'ils contredisent (figure 1).

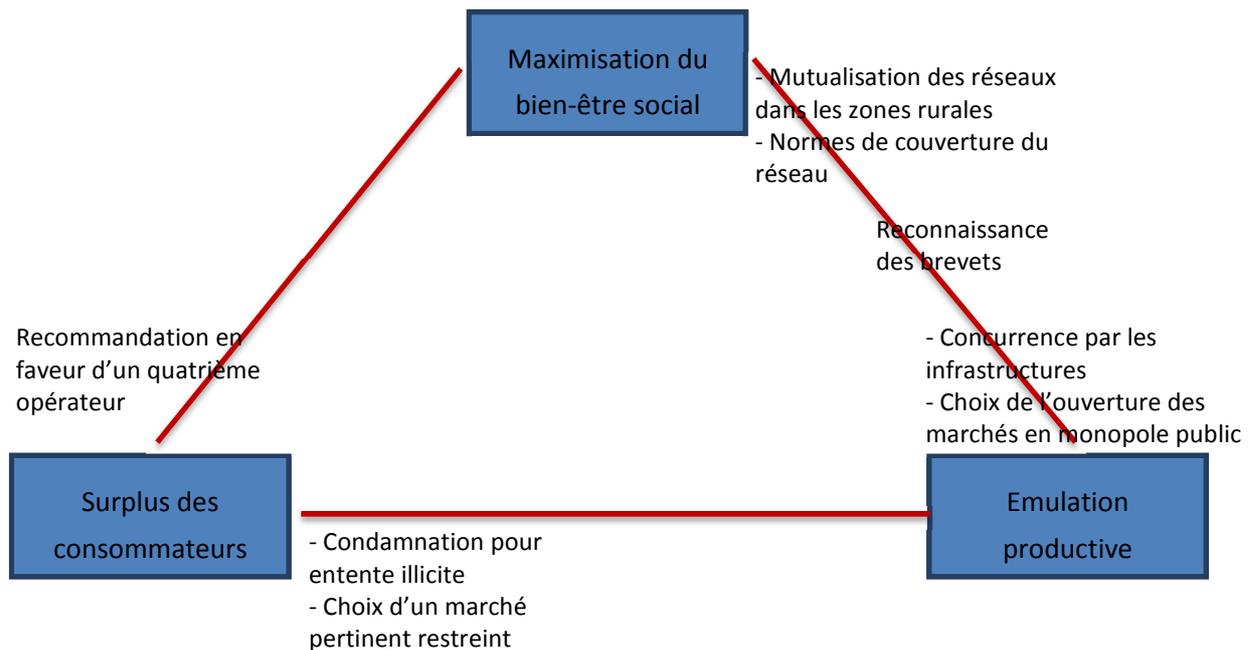
Ainsi, les autorités européennes de la concurrence reconnaissent les brevets. Cette reconnaissance résulte d'un compromis historique qui traduit un arbitrage entre deux objectifs : l'objectif d'émulation productive qui permet aux entreprises qui déposent un brevet de s'approprier pendant 20 ans les bénéfices de cette invention, et l'objectif d'optimisation du bien-être social, en partie préservé par le fait que le dépôt d'un brevet oblige l'inventeur à rendre accessible ses technologies.

De même, lorsqu'en 2008 l'Autorité de la concurrence propose l'entrée d'un quatrième opérateur de réseau dans la téléphonie mobile, elle arbitre en faveur de l'objectif visant à maximiser le surplus des consommateurs au détriment de l'objectif d'efficacité. En 2005, la sanction d'une entente qui a conduit l'Autorité de la concurrence à infliger une amende de plus de 500 millions d'euros aux trois opérateurs en place dénote également d'un choix pour l'objectif de défense des intérêts des consommateurs au détriment de l'émulation productive, tout comme les normes sur le degré de couverture minimal du territoire et de la population française. Enfin, si le choix d'un système de concurrence par les infrastructures apparaît clairement au service de l'émulation productive, la permission laissée aux opérateurs de mutualiser leur réseau dans les zones rurales permet de préserver une certaine efficacité. Enfin, l'adoption d'une définition étroite du marché pertinent dans

ce secteur a conduit à privilégier une analyse au service des consommateurs au détriment des principes d'émulation de l'offre productive.

Plus généralement, on pourra considérer que le principe qui a guidé la libéralisation de marchés en situation de monopole naturel, auparavant régulés par des monopoles publics, a de fait eu tendance à privilégier l'objectif d'émulation productive au détriment de l'objectif de maximisation du surplus social.

Figure 1 : Représentation du triangle d'incompatibilité dans le secteur des NTIC



Lecture : L'emplacement sur les axes représente les choix d'arbitrages entre des objectifs contradictoires. Par exemple, la condamnation pour entente illicite des opérateurs de téléphonie mobile répond à un arbitrage en faveur des intérêts des consommateurs mais porte atteinte à l'objectif d'émulation productive.

5. Les progrès nécessaires de la théorie économique

Le modèle économique de l'Union européenne, fondé sur des principes ordo-libéraux, a délégué aux autorités de la concurrence un pouvoir considérable qui va bien au-delà de la simple application de règles consensuelles et neutres. Les autorités de la concurrence créent et ordonnent les marchés qu'elles régulent à partir de conceptions contradictoires et dans le but affiché de parvenir à un optimum social. Mais faute de s'appuyer sur une théorie cohérente des phénomènes concurrentiels, la politique produite par ces autorités apparaît devoir sans cesse arbitrer entre les différents objectifs qu'elle s'assigne, donnant l'impression de suivre une stratégie peu cohérente et de prendre des mesures discrétionnaires qui privilégient tantôt une approche, tantôt une autre, contraire dans ses effets à la première.

L'un des rôles des économistes est d'éclairer les choix politiques des autorités décisionnaires. Dans le cas des politiques de la concurrence, ce rôle n'est manifestement pas assuré. Il manque clairement aux économistes des arguments pour démontrer le lien entre l'intensité concurrentielle et l'efficacité des marchés, tout comme il leur manque une définition consensuelle du concept de concurrence.

Mais à l'origine de ces débats se trouve en fait une question plus fondamentale, celle qui concerne la conception du marché qu'ont les économistes. Trop souvent, le cadre analytique de cette conception tend à se confondre avec l'institution sociale qu'elle est censée représenter. Beaucoup d'économistes finissent par croire eux-mêmes que le marché se résume à une courbe d'offre et de demande et à des résolutions mathématiques fondées sur des calculs d'optimisation. Mais la représentation du marché n'est pas le marché. Les lois de l'offre et de la demande sont le produit d'un cadre conceptuel analytique et non le résultat d'observations empiriques. Si heureusement certains économistes ont pris la peine d'étudier concrètement le fonctionnement de certains marchés (Kirman et Härdle 1995), ces études ont singulièrement échoué à remettre en question les modèles et les réflexes théoriques à partir desquels les économistes raisonnent.

En somme, on pourrait élargir la réflexion de Schumpeter en estimant que le marché néoclassique, tout comme le principe de concurrence parfaite, n'est qu'un outil analytique au service d'une construction théorique abstraite. Autrement dit, le marché tel que le conçoit l'économie néoclassique n'est ni réaliste ni souhaitable, et cela n'a d'ailleurs jamais été sa vocation.

Mais à une époque où les sciences économiques deviennent de plus en plus normatives et disposent d'une influence considérable dans la manière dont les politiques sont menées, il apparaît nécessaire d'accomplir d'immenses progrès pour parvenir à définir quelle serait une conception réaliste des marchés et selon quelles normes ils devraient fonctionner. Intuitivement, on peut déjà anticiper le fait que les marchés ne suivent pas toujours les mêmes logiques et qu'il n'existe sans doute pas de normes universelles susceptibles de rendre les marchés plus performants. Des marchés différents nécessiteraient donc des approches différentes, au niveau conceptuel comme au niveau des politiques économiques.

Dans son ambitieux ouvrage de remise en cause des théories économiques dominantes, Erik Reinart (2007) propose ainsi de différencier les approches théoriques qui concernent les marchés dans lesquels les entreprises produisent à rendements croissants (l'industrie, les NTIC...) des marchés dans lesquels les rendements décroissants dominent (l'agriculture, le tourisme...). Notre étude qui montre que les effets de la concurrence sur le bien-être peuvent en effet être très différents selon la nature des rendements tendrait à confirmer ce point de vue.

Références bibliographiques

AKERLOF, George, A. (1971), « The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3., pp. 488-500.

ARMENTANO, Dominick T. (1996), *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure* (2nd edition), The Independent Institute.

——— (1994) « The Failure of Anti-Trust Policy », *The Freeman*, Vol 44, n° 6.

Autorité de la Concurrence (2013), *Lignes directrices de l'Autorité de la concurrence relatives au contrôle des concentrations*, en ligne: http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/ld_concentrations_juill13.pdf

——— (2011), *25 ans*, en ligne : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/livre_25ans.pdf

——— (2012), *Synthèse du rapport annuel*, en ligne : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/synthese_ra2012.pdf

BOURREAU, Marc et Pinar DOGAN (2003), « Concurrence par les services ou concurrence par les infrastructures dans les télécommunications ? », *Economie Publique*, De Boeck Université, Bruxelles, pp. 45-70.

BOY Laurence (2005), « L'abus de pouvoir de marché: contrôle de la domination ou protection de la concurrence ? », *Revue internationale de droit économique*, 1, p. 27-50.

CAYLA, David (2001), *La théorie de la concurrence monopolistique (1926-1940) un programme inachevé ?*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, mémoire de master, dir. P. Legall.

CHAMBERLIN, Edward (1933), *The Theory of Monopolistic Competition: A Re-orientation of the Theory of Value*, Harvard University Press.

COMBE, E. (2005), *Economie et politique de la concurrence*, Dalloz, Paris.

FORAY, Dominique et H. L. PEREZ. (2006), « The Economics of Open Technology : Collective Organization and Individual Claims in 'Fabrique Lyonnaise' During The Old Regime », in *New frontiers in the economics of innovation and new technology*, Edward Elgar.

GABSZEWICZ, Jean (2006), *La différenciation des produits*, La découverte : Paris.

GLAIS, Michel (1992), *Economie Industrielle*, LexisNexis.

HAYEK, Freidrich (1945), « The Use of Knowledge in Society », *American Economic Review*, XXXV, No. 4, pp. 519-30.

KIRMAN, Alan et W. HÄRDLE (1995) « Non classical demand: a model-free examination of price quantity relations in the Marseille fish market », *Journal of Econometrics*, 67.

MARTY, Frédéric (2012), « Concurrence et politique industrielle: analyse de logiques distinctes », in de Beaufort V. (s.d.), *Entreprises stratégiques nationales et modèles économiques européens*, Bruylant, Bruxelles, octobre, pp.131-153.

——— et Julien PILLOT (2009) « Protéger la concurrence ou protéger les concurrents ? L'affaire Intel en perspective », *Revue Economique et Sociale*, n° 2009-4, volume 67, pp. 65-74.

MC NULTY, Paul, J. (1968), « Economic theory and the meaning of competition », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, No. 4, pp. 639-656.

MOTTA, Massimo (2004), *Competition Policy. Theory and Practice*, Cambridge University Press.

- PIROVANO, Alain (2001), « L'expansion de l'ordre concurrentiel dans les pays de l'Union européenne », in R. Charvin et A. Guesmi (dir.), *L'Algérie en mutation : les instruments du passage à l'économie de marché*, Paris, L'Harmattan.
- REINERT, Erik S. (2007), *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*, London: Constable.
- ROBINSON, Joan (1933), *The Economics of Imperfect Competition* (1ère ed.), Macmillan, Londres (R-U).
- SCHUMPETER, Joseph A. (1934), « Robinson's Economics of Imperfect Competition », *Journal of Political Economy*, Vol. 42, No. 2.
- SMITH, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, (1 ed.). London: W. Strahan.
- SRAFFA, Piero (1925), « On the relation between cost and the quantity produced », *Annali di Economia*, No 2, pp 277-328.
- SRAFFA, Piero (1926), « The Laws of Returns under Competitive Conditions », *The Economic Journal*, Vol. 36, No. 144, pp. 535-550.
- RIEM, Fabrice (2013), « Retour sur l'ordre concurrentiel », *Revue internationale de droit économique*, 4 t. XXVII, p. 435-450.
- TRIFFIN, Robert (1940), *Monopolistic Competition and General Equilibrium Theory*, Cambridge, Mass. Harvard University Press.
- TRIP (2010), Colloque Territoires et Réseaux d'Initiative Publique, AVICCA, Actes du débat : « Concurrence par les infrastructures ou sur les infrastructures ? », en ligne sur www.avicca.org
- VARIAN, Hal R., Joseph V. FARRELL et Carl SHAPIRO (2004), *The Economics of Information Technology*, Cambridge University Press, Cambridge (É-U).
- WILLIANSO, Oliver E. (1968), « Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs », *The American Economic Review*, Vol. 58, No 1, pp. 18-36
- YOUNG, Allyn A. (1915) « The Sherman Act and the New Anti-Trust Legislation: I » *Journal of Political Economy*, Vol. 23, No. 3, pp. 201-220.

Annexe

Extrait de l'intervention d'Yves Rome, Président de l'AVICCA, Colloque TRIP (2010)

« [...] ce débat, concurrence par les infrastructures ou sur les infrastructures, il nous semble qu'il faille le faire remonter d'un cran, c'est-à-dire le ramener au véritable niveau qu'il n'aurait jamais dû quitter, celui du politique. [...] Nous avons aussi nos îles, d'ailleurs fort éloignées du territoire national, nos campagnes et des zones que nous ne voulons pas voir gagnées par la désertification. [...] Le cadre dans lequel nous devons réaliser l'aménagement numérique de nos territoires est en effet avant tout conçu par le principe de la concurrence par les infrastructures et par la liberté d'installation des réseaux. Pour les ondes hertziennes, il s'agit du domaine public de l'Etat, qui l'attribue donc de manière régaliennne, en fixant par exemple des obligations de couverture, et souvent, mais pas toujours, en les faisant respecter. Pour les réseaux filaires, c'est le contraire : les opérateurs ont un droit de passage sur notre domaine. Et il nous est interdit de subordonner ce droit à des exigences de couverture par exemple. Les collectivités ont dû conquérir un droit, celui d'établir des réseaux elles-mêmes. De vraies batailles, politiques elles aussi, où les lobbies privés ont joué à plein. Cette bataille se poursuit au niveau européen : reconnaissance, à l'arraché, que le Très haut débit peut faire l'objet d'un Service d'intérêt économique général, c'est-à-dire être reconnu comme un réel service public [...].

Le cadre est complexe, pour tous les acteurs. Essayons, comme nous y invitait notre délégué général ce matin sur les peaux de léopard, d'imaginer la même chose pour l'électricité. On aurait 4 ou 5 réseaux à Paris, 2 en première couronne, et peut-être aucun au-delà sans subvention publique. Mais la distribution électrique est un monopole. Y aurait-il une particularité des télécoms par rapport à l'eau, au gaz, à l'électricité, aux chemins de fer, qui sont des réseaux en monopole d'infrastructure ? C'est une vraie question. [...]

Certes, les mesures de mutualisation, dans les immeubles ou en dehors, prises par le législateur et déclinées par l'ARCEP, mettent une limite au gâchis sur la boucle locale. Il n'en reste pas moins qu'à Paris, Free, SFR, Orange et peut-être Bouygues Télécom déploient 4 réseaux en parallèle pour aller jusqu'aux immeubles. Qui paye ce gâchis ? Les opérateurs déboursent le financement. Mais leur économie globale, en réalité, c'est de surinvestir dans les zones rentables, et de faire subventionner les réseaux ailleurs. Par nous, les collectivités.

Cela a été évoqué tout à l'heure. La construction d'une boucle locale fibre, si l'on était en situation de monopole, devrait coûter moins cher que la boucle cuivre historique, c'est la démonstration de Patrick VUITTON. Dans la grande période de construction du réseau téléphonique, l'Etat a emprunté, comme le rappelle l'ARCEP dans son rapport sur la montée en débit pour le Parlement, mais il n'a pas subventionné. Les emprunts ont été remboursés. Et aujourd'hui, l'ARCEP estime qu'il faudra prendre 12 milliards d'euros sur les budgets de l'Etat, de l'Europe, via le FEDER, et de nos collectivités, pour passer à la fibre. Alors je pose une question : est-ce que le coût public de la concurrence par les infrastructures, ce ne sont pas ces 12 milliards d'euros ? Et qui va payer, in fine, tous ces milliards ? Le client ou le contribuable ? C'est souvent la même poche. Ou bien, devant ce coût sans recettes, et

compte tenu de l'état des finances publiques, allons-nous laisser la moitié de la France dans une fracture encore beaucoup plus profonde sur le Très haut débit que sur le haut débit ? C'est une question éminemment politique [...].

Pour le Programme national Très haut débit, on aurait pu faire autrement. Le rapport de la DATAR indiquait ainsi que, je cite, « la solution la plus efficace serait que l'opérateur historique déploie les futures boucles locales optiques, en finançant ces investissements par la rente de monopole de la boucle locale cuivre », ce qui pourrait être fait avec une séparation structurelle, et une remontée publique au capital de la structure porteuse de la boucle locale. Ce scénario, n'est sûrement pas simple à mettre en œuvre. Nous avons demandé à ce qu'il soit mis à l'étude. Mais visiblement, on préfère fermer les yeux, même si fermer les yeux revient à un coût de 12 milliards d'euros. Il faudra bien que ce débat un jour soit mené. [...]

Concernant les réseaux d'initiative publique, maintenant. Les règles que l'ARCEP établit sont basées sur une régulation symétrique. Nous disons à l'ARCEP depuis plus d'un an, attention, il y a peut-être une symétrie entre les grands opérateurs, là où ils ont des parts de marché voisines, grosso modo la zone très dense, mais pas ailleurs, là où pour l'essentiel nous intervenons. Attention, nos réseaux sont locaux, et les grands opérateurs sont nationaux, donc nos capacités de négociation sont limitées. Attention, nous n'avons pas le droit, sauf exception, d'être opérateur de détail, nous ne sommes pas dans la même situation. Mais il n'y a pas un mot dans le projet de décision publié en juillet qui prenne en compte ces spécificités. L'égalité entre acteurs inégaux, en quelque sorte, c'est un peu comme la liberté du renard dans le poulailler très largement ouvert. Je vous le dis tout de suite, nous n'avons pas vocation à nous faire plumer.

Il y a un sujet encore plus grave pour nous, le co-investissement. C'est le risque de nous faire écrémer, y compris sur les zones où nous construisons. Que va-t-il se passer dans les Hauts-de-Seine ? Cela a été rappelé tout à l'heure, les écarts de coût vont de un à dix, parfois plus, d'une poche à l'autre. Si un opérateur avait le droit d'être sélectif, pour venir uniquement co-investir sur les points de mutualisation les moins chers, il ruinerait les péréquations que nous établissons à l'échelle de nos territoires sur nos projets. Il compromettrait même le montage de ces projets : pourquoi convaincre les communes les plus denses d'y participer, d'accepter une péréquation, si ensuite tout est détricoté au niveau économique. Le législateur nous dit : faites des schémas de cohérence, au niveau au moins départemental. Le régulateur ne peut pas dire : et les intérêts particuliers ont le droit de les détruire en les rendant impossibles à mettre en œuvre. [...]

Pour conclure, vous le savez, nous ne voulons pas être opérateurs de services pour le grand public. Nous nous inquiétons, quand nous voyons les opérateurs qui font des offres de téléphonie, d'internet, de télévision, de contenus et de mobile couplées. Et qui vous fournissent aussi le terminal mobile, si vous êtes liés à la société pour deux ans. Et qui vous proposent des réductions si plusieurs membres de la famille souscrivent. Doivent-ils en plus être propriétaires de leurs réseaux, ou copropriétaires, et créer des barrières à l'entrée pour d'autres offreurs de services ? Est-ce bon pour la concurrence, pour la diversité des offres ? Je ne le crois pas. »