

Cercle des Réseaux européens
avec Olivier Guersent,
Directeur, DG concurrence

15 septembre 2009

Athenora  Consulting

La politique de la concurrence et les réseaux

La politique de la concurrence est cruciale pour les réseaux et ces derniers sont un champ d'intervention primordial de la concurrence pour une double raison. D'une part ils sont très importants pour la compétitivité européenne et ils diffusent de nombreuses externalités sur le plan économique. D'autre part, ils sont l'un des attributs de la citoyenneté européenne avec leur accent sur les SIEG ou « services publics » chez les Français, l'universalité, l'accessibilité, etc.

Longtemps la concurrence a ignoré ces services dits d'intérêt général (SIG). Le point nodal de la démonstration est que ce qui n'est pas économique ne relève pas du champ européen, le non économique n'est pas dans l'orbite de Bruxelles ou du marché commun. Cependant, et souvent sous la pression des acteurs économiques, la frontière entre le marchand et le non marchand évolue, en raison des plaintes qui sont déposées par les opérateurs, ou des enquêtes sur les refus d'investir de certains anciens monopoles. C'est particulièrement vrai aujourd'hui dans le domaine de la santé. C'est la raison pour laquelle il y a eu ce glissement vers le marché.

L'ouverture à la concurrence est récente, pendant plus de 40 ans, le marché des réseaux est resté segmenté en marchés nationaux alors que dans le même temps, la logique communautaire créait le marché intérieur en réduisant les barrières nationales. Jusqu'à très récemment finalement, on avait un ensemble d'îles reliées entre elles seulement dans une perspective d'équilibrer les surcharges, notamment en matière d'énergie. Les interconnexions n'avaient pas pour finalité d'aboutir à un marché unique. Le problème s'est un jour posé pour gérer la transition de cette situation à l'ouverture d'un marché.

De plus, la politique de la concurrence s'est intéressée aux réseaux parce qu'ils avaient des caractéristiques propres qui avaient des conséquences sur le développement du marché intérieur. En effet ce sont souvent des opérateurs historiques, souvent anciennement entreprise publique, souvent également en situation de monopole et avec une infrastructure financée à l'origine par les fonds publics ce qui leur confère un avantage concurrentiel. Cette situation a posé des problèmes en matière de problématique d'aide d'état (défense des champions nationaux) et d'accessibilité mais également en matière de droit des ententes et de position dominantes ainsi qu'en matière de fusion. D'où un intérêt accru de la concurrence dans les réseaux.

Cependant, il faut bien noter que la politique de libéralisation n'est pas la base juridique de la politique de la concurrence, sauf peut être en matière de télécommunications mais pour des raisons historiques et économiques. Dans tous les secteurs, la base c'est le marché intérieur. La schizophrénie des Etats membres peut à cet égard être soulignée puisque ce sont eux qui signent les directives, voire les portent comme la France pour l'inclusion des mutuelles dans les directives assurantielles) mais rechignent ensuite dans la mise en œuvre en raison d'une vision de la politique industrielle qui pourrait se résumer par la phrase « moi contre les autres ». D'où un recours croissant à la CJCE.

La libéralisation a donné lieu à une montée en puissance de la concurrence simplement en raisons des atteintes au marché intérieur. Ceci peut s'expliquer par l'importance particulière de ces secteurs. Mais s'il y a une chose pire que le monopole, c'est une ouverture à la concurrence sans mesure pour faire en sorte que cela marche, c'est-à-dire sans régulation. Le problème de ces secteurs est qu'ils ont également une importance stratégique en raison de leurs nombreuses externalités et de leur identité (utilisation de ressources rares, forte barrière à l'entrée, barrière capitalistique et régulateur qui créent de nombreuses entraves au bon fonctionnement du marché intérieur)

La politique de concurrence n'a pas pour vocation de traiter du degré de concurrence, c'est au régulateur de traiter le sujet mais la condition sine qua non d'une ouverture c'est l'accessibilité.

Ainsi, l'objet de la politique de concurrence est d'entrer en scène après la définition des règles du jeu par le politique et le conseil européen (rôle a posteriori), pour vérifier la bonne application des règles et traiter les abus. Elle n'a pas pour vocation de définir les règles du jeu. Elle intervient dans les limites fixées par le politique, elle est une simple politique d'accompagnement et ne définit pas de politique industrielle. Son aura à Bruxelles vient principalement du fait qu'elle est la seule politique dans laquelle la Commission a toute la compétence. Le problème se pose quand il n'y a pas de cadre politique clair puisque la politique de la concurrence se voit attribuer un rôle qui n'est pas le sien.

La problématique de la politique de concurrence est complexe et s'opère à différents niveaux (interopérabilité, accès, etc.), partout où il y a des germes de restriction à la concurrence. Parfois, ces restrictions sont légitimées par l'efficacité économique ou sociale, ou bien encore au nom de l'incitation à investir (ex télécoms), pour combler un déficit d'accès (région rurale) ou pour développer de nouveaux réseaux (exemple le haut débit)

Dans un monde idéal avec un cadre politique clair, il n'y aurait pas besoin de la politique de concurrence. Le problème est que les régulations en matière de réseaux sont souvent complexes et multiples. En l'absence d'orientations politiques claires, la politique de la concurrence doit opérer des choix. Le problème qui se pose est que bien que similaire à l'administration française, la Commission européenne ne reconnaît pas l'argument d'autorité et n'importe quelle personne zélée et efficace peut faire avancer les dossiers et définir des orientations politiques, avec une certaine orientation idéologique que l'on ne peut nier.

Lorsqu'il y a carence du politique, la politique de concurrence a tendance à prendre tout l'espace. Ceci entraîne une conséquence forte en terme de lobbying. La bataille ne doit pas se faire a posteriori quand les cas sont là mais en amont au niveau du cadre politique. C'est notamment un problème en matière d'énergie puisque au final le 3^{ème} paquet a abouti à une non décision, le choix n'est pas tranché.

On peut trouver de nombreux avantages à la désintégration (efficacité notamment) mais aussi des inconvénients comme la question de la propriété des infrastructures, c'est le rôle du régulateur d'équilibrer les deux. En l'absence d'arbitrage, la régulation est inefficace, l'énergie ou les télécoms l'ont bien montré.

La question d'un régulateur européen a été évoquée mais les problématiques des réseaux appellent à des solutions différentes et nécessitent une bonne connaissance du terrain. Or, ce sont des secteurs marqués par une grande asymétrie d'information et des problématiques locales, un régulateur européen à Bruxelles ne serait pas forcément le meilleur échelon. De plus il n'y a pas de modèle de régulation européenne vraiment défini. Le système d'un régulateur unique comme aux Etats-Unis n'est pas la panacée.

Enfin, il n'est pas certain qu'un niveau de régulation uniforme soit souhaitable puisque les réseaux sont à des stades différents. Les télécoms sont particulièrement en avance et la libéralisation s'est faite sur la base d'une directive et de l'article 86 du traité parce qu'il y avait urgence dans le secteur face à la concurrence internationale, l'Europe avait peur de perdre la bataille de la société de la connaissance en raison de la multiplicité des modèles nationaux. Ceci a permis un accord rapide et un gain de plusieurs années par rapport à d'autres réseaux.

Ce qu'il faut c'est assurer un niveau de convergence, ce qui est possible lorsque l'on a un cadre réglementaire clair. C'est notamment le cas dans les télécoms dans lesquels ont été définis les marchés qui avaient besoin d'une régulation et ont été définies des orientations de régulation sur lesquelles les autorités nationales présentent à Bruxelles leur projet de régulation.

Le problème qui se pose et notamment en matière d'interconnexions, est que les régulateurs ont une vision nationale. Il faudrait une vision de l'intérêt général communautaire. Mais il n'y a pas de vraie volonté politique pour que cela existe. La Commission est trop faible pour prendre cette initiative, elle est presque le rêve britannique. Mais ce qui est trop souvent oublié quand on évoque l'âge d'or de l'époque Delors, c'est qu'il n'a pas lancé ses projets que parce qu'il avait le soutien de la France et de l'Allemagne qui formait le couple Kohl et Mitterrand.

Une autre question a abordé la problématique des aides d'état en matière de SIEG ? notamment dans la perspective du paquet Monti Kroes. La notion d'affectation des échanges est au cœur du sujet. En matière de transport la question ne se pose pas. In fine, c'est la CJCE qui donne son interprétation. Ce qui est sûr c'est que la commission a peu d'intérêt pour les marchés locaux et qu'elle est très prudente, par exemple dans les déchets ou la gestion de la propreté. Le problème se pose quand elle est saisie de plaintes. Dernier secteur, l'eau n'est pas une priorité de la commission pour le moment.

Le débat a ensuite évolué vers les services concédés qui fonctionnent notamment très bien dans les pays nordiques mais qui ont malheureusement mauvaise presse en France. Or, si la collectivité publique choisit la concession parce qu' c'est un système plus efficace, c'est possible mais ce n'est en aucun cas une obligation. La mise en concurrence n'est pas obligatoire. Le problème est les divergences entre les règles du marché intérieur et les règles de la concurrence qui ne sont pas optimales voire parfois contradictoires. Mais personne n'a encore eu le courage politique de s'y attaquer. L'application à la lettre de ces deux politiques crée des situations ridicules

Par principe la Commission n'aime pas les contrats longs mais la notion de longueur est circonstanciée, elle peut être parfois nécessaire pour inciter à investir. La politique de concurrence se développe sur la base du cas par cas. Le problème se pose quand ces contrats aboutissent au verrouillage d'un territoire.

Nellies Kroes est une femme pragmatique et économiste, assez peu sensible aux discours juridiques.

Les résultats de la politique de libéralisation sont contrastés selon les secteurs, il sont bons dans les télécoms et surtout la téléphonie mobile notamment an raison de l'accord sur la norme 2G puisque l'Europe a gagné ma batille des standards.

Sur le volet des champions nationaux et européen, la réciprocité n'est pas au coeur de la décision, l'idée est que la libéralisation est avant tout bénéfique pour le marché intérieur puisqu'il permet un surcroît de croissance. C'est une question qui fait intervenir la DG comp et le droit commercial. Depuis 3 ans, sous l'impulsion de Mandelson, à la signature de conventions bilatérales est ajoutée une clause d'aide d'état mais cette approche est un peu impérialiste puisqu'elle intervient pour des pays africains par exemple mais pas avec la Chine, l'inde ou les Etats unis. C'est une stratégie d'exportation de nos règles gonflée alors que l'UE a toujours critiqué les Etats-Unis pour le faire.

Le plus grand problème reste in fine l'absence de capacité de la commission à faire des propositions, muselée par les Etats membres face à un conseil miné par ses divisions et un Parlement pas encore adulte. Mais la voie du salut viendra sans doute du parlement ... patience !