



HAL
open science

Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique

Yves Crozet

► **To cite this version:**

Yves Crozet. Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique. Flux - Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, 2003, 54, pp. 6-14. halshs-00069332

HAL Id: halshs-00069332

<https://shs.hal.science/halshs-00069332>

Submitted on 9 Sep 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Industries de réseau et politiques publiques : pour une approche stratégique

Yves Crozet

Les transports, comme les télécommunications et la distribution d'eau ou d'énergie supposent l'existence de réseaux dont la principale caractéristique économique se situe dans l'importance des coûts fixes qu'ils engendrent. Il en résulte, au moins jusqu'à un certain degré de saturation de ces réseaux, des rendements croissants et donc une tendance à la concentration. Nous sommes ainsi en présence de véritables « industries de réseau » qui ne peuvent fonctionner selon le modèle canonique de la concurrence où une multitude d'offres fait face à un grand nombre de demandeurs. Ces activités étant par ailleurs à l'origine d'effets externes, positifs et négatifs, et les biens (énergie, eau) ou services (transports, télécommunications) fournis ayant certaines caractéristiques des biens collectifs (non rivalité, non excludabilité), il est fréquent que la puissance publique intervienne dans ce domaine.

Les formes de cette intervention sont variées, d'un pays à l'autre comme d'une activité à l'autre. Les entreprises publiques marchandes, forgées en France avant et après la seconde guerre mondiale (SNCF, EDF-GDF, Air France...) sont une spécificité que l'on ne retrouve pas aux États-Unis par exemple. Quant au secteur de l'eau, il a donné naissance depuis longtemps en France, à une forme de partenariat public-privé (PPP) qui se rapproche des pratiques en vigueur dans les pays anglo-saxons dans le champ des « utilities ». Cependant, comme le rappelle régulièrement Dominique Lorrain (*Flux*, 2000), il existe des formes nationales spécifiques de PPP. J.-M. Glachant et D. Finon (2000) ont fait le même diagnostic pour le secteur de l'électricité, où des différences majeures subsistent entre la déréglementation britannique, les « Stadtwerke » allemandes et le cas particulier d'EDF, entre autres (1). En d'autres termes, si les

motifs de l'intervention publique sont assez simples à établir (rendements croissants, externalités, biens collectifs), les formes de cette action varient énormément dans l'espace et dans le temps.

Nous défendrons dans les lignes qui suivent l'idée selon laquelle cette diversité n'a pas que des explications historiques ou culturelles. Les voies de l'action publique diffèrent car il existe dans ce domaine une incertitude stratégique et une indétermination théorique, l'une et l'autre se renforçant mutuellement. Nous commencerons donc par rappeler ce que sont aujourd'hui les incertitudes stratégiques dans le secteur des industries de réseau où, après l'euphorie des années 1990, les menaces s'accumulent depuis le début des années 2000 (point 1). Nous établirons ensuite un lien entre ces difficultés et les fondements théoriques de la vague de déréglementation apparue à la fin des années 1970. Non pas pour mettre en accusation la théorie économique, mais pour rappeler que face à une multiplicité d'objectifs, elle offre des solutions variées entre lesquelles le choix est avant tout politique (point 2). Pour cette raison, nous insisterons enfin sur le fait que les politiques publiques à venir dans le secteur des industries de réseau doivent avant tout définir leurs objectifs et chercher à maîtriser les incertitudes qui caractérisent ce secteur (point 3).

INDUSTRIES DE RÉSEAU ET FIRMES : UN MONDE SENS DESSUS DESSOUS

Vues de France, les évolutions actuelles dans le secteur des industries de réseau, semblent corroborer toutes les imprécisions lancées dans notre pays contre la mondialisation, la déréglementation et les privatisations. Alors que se multiplient les faillites et les rêves brisés (2), la tentation est grande de promouvoir le « modèle français » des monopoles publics. Le problème est que ces derniers ne sont pas épargnés par l'actuelle fragilisation des industries de réseau. Il faut donc prendre acte de l'impossible repli sur les habitudes héritées du passé et prendre conscience des enjeux de l'après-déréglementation.

Faire le deuil de « la tentation hexagonale » (3)

Le premier défi auquel se trouve aujourd'hui confrontée la France est que ses opérateurs historiques ne sont pas à l'abri des crises et des menaces de faillite. Il s'agit d'une évidence pour des firmes privées comme Vivendi (ex Générale des Eaux), et même, dans une moindre mesure pour la prudente Suez (ex Lyonnaise des Eaux). Mais des firmes publiques sont aussi frap-

pées, comme France Télécom dont l'intégrité n'a été assurée que par une avance indirecte de dix milliards d'Euros de l'État actionnaire. Même EDF se révèle plus fragile qu'on le croyait après quelques déboires à l'étranger (Argentine...) et, surtout face au poids estimé des charges futures liées aux retraites d'une part et au démantèlement du parc nucléaire d'autre part.

Aussi, face à un monde de plus en plus incertain, la tentation du repli vient tout naturellement à l'esprit. Pourquoi ne pas renationaliser ce qui peut l'être et conserver dans le giron de l'État, à l'abri des frontières nationales, les activités considérées comme stratégiques ? Sans nier la pertinence de ce type de solution pour des activités non marchandes et « abritées » comme l'éducation, ou certains services de santé, il faut s'en défier pour les activités marchandes que sont les industries de réseau.

- D'abord, car le marché pertinent de ces firmes dépasse largement l'horizon national. Leur développement passe donc par l'ouverture du capital car ce n'est pas le travail du contribuable ou du consommateur domestique de fournir aux opérateurs historiques des « trésors de guerre ». C'est aux apporteurs de capitaux de prendre les risques du financement.

- Ensuite, car l'État-patron n'est pas toujours à la hauteur. D'abord car il n'est pas toujours bon stratège et ensuite car les fonds publics ne sont pas illimités. Or le statut public est une faible incitation à l'efficacité dans la mesure où le déficit est pratiquement « sans pleurs » (4).

- Enfin, car le poids relatif des services publics (transport, énergie, télécommunications, santé...) grandit dans le PIB ; ce qui exige d'eux des gains de productivité plus significatifs. La propriété publique n'est pas le meilleur moyen d'obtenir ce résultat. Paradoxalement (5), plus les services publics sont importants dans une économie, et plus il est nécessaire qu'ils ne fonctionnent pas comme des rentiers. Contrairement à une idée reçue, c'est en exigeant une plus grande productivité des services publics qu'on les défend le mieux !

Ni l'abeille, ni l'architecte

Les industries de réseau doivent donc fonctionner comme les autres industries. Elles doivent être incitées à accroître constamment leur productivité pour que les usagers, de plus en plus nombreux et exigeants, bénéficient des meilleures conditions.

Mais en énonçant ce qui est devenu une évidence, on ne peut passer sous silence ce qui se passe aujourd'hui sur les marchés financiers. Comme l'avait énoncé Keynes (6), le comportement moutonnier qui prévaut sur les marchés financiers rend très fragiles les prévisions à long terme. Les cours ne suivant pas les « fondamentaux », ou le faisant avec d'énormes sursurractions à la hausse ou à la baisse, des choix stratégiques évidents à une date donnée peuvent se révéler calamiteux un peu plus tard.

En oscillant ainsi de façon erratique, voire en vacillant, les marchés financiers rendent toute prévision hasardeuse et les firmes, comme les États, se retrouvent démunies alors même que l'établissement de la prévision à moyen et long terme est une des fonctions affichées de ces marchés. Et que par ailleurs on se souvient de la formule de Pierre Massé pour qui l'État devait être un « réducteur d'incertitude ». Nous sommes donc dans une situation critique puisque ni les marchés et les firmes privées d'une part, ni les firmes publiques et l'État actionnaire d'autre part, ne peuvent se prévaloir d'une quelconque supériorité dans la vision stratégique. Nous sommes loin des conflits idéologiques entre « l'abeille et l'architecte » (7).

Nous devons donc en revenir à ce qu'enseigne l'histoire des faits économiques en général (8) et l'histoire des bulles spéculatives en particulier : les faillites et les coups de torchon font partie de la règle du jeu du capitalisme. Périodiquement (que l'on songe aux chemins de fer, à l'industrie pétrolière, à la production de l'électricité, au téléphone, etc.), des boums sectoriels jettent sur le devant de la scène de nouveaux acteurs cherchant à s'imposer par leur taille, voire leur gigantisme. Après une phase d'euphorie, une « sélection naturelle » se fait et un géant d'hier se trouve démantelé ou absorbé. Mais les géants ne disparaissent pas tous et il faut parfois les protéger. Les firmes publiques marchandes (France Télécom, EDF, SNCF...) ne sont pas plus protégées que les firmes privées par les risques de faillites. Pour elles aussi, la question de la pérennité dans la performance est devenue cruciale.

On découvre ainsi que les industries de réseau sont confrontées à une double contrainte.

- La première est qu'elles doivent améliorer leur efficacité et pour cela se plier aux exigences des marchés. On retrouve ici les fondements de la vague de déréglementation qui s'est imposée dans le monde occidental depuis la fin des années 1970.

- Mais dans le même temps, les industries de réseau ne doivent pas être prisonnières de certaines outrances des marchés. Dans cette perspective, il est souhaitable que soit assurée la pérennité de firmes essentielles compte tenu de la particularité des biens et services produits (9).

Nous entrons ainsi dans un « deuxième âge de la déréglementation ». Sans contester la nécessité d'une performance accrue des industries de réseau, nous devons chercher des issues aux incertitudes stratégiques nées de la myopie des marchés. Or, comme nous allons le montrer, la théorie économique nous laisse sur ce point dans une situation de relative indétermination.

INDUSTRIES DE RÉSEAU ET ANALYSE ÉCONOMIQUE : DU RENOUVELLEMENT À L'INDÉTERMINATION

La concurrence est le maître-mot de la déréglementation, y compris sous la forme qu'elle a prise au sein de l'Union européenne. Derrière ce retour en grâce d'une notion suspecte dans un pays comme la France, se pose la question de la performance des firmes. Face aux risques de dérives bureaucratiques et oligopolistiques, la concurrence est progressivement redevenue l'horizon indépassable de la régulation des économies marchandes. Le problème est qu'au sein même de la théorie économique, la concurrence prend des formes variées, et qu'elle ne supprime pas l'intervention publique, sous des formes également variées entre lesquelles le choix n'est pas évident.

La concurrence : du principe à la multiplicité des formes

Comme à leur habitude, les économistes ont proposé non pas une seule, mais plusieurs solutions pour développer la concurrence et améliorer la performance des firmes relevant des industries de réseau.

- La première idée se résume à la privatisation. La gestion privée d'une activité marchande est en général plus performante qu'une gestion publique laquelle est moins sensible aux risques de déficit et moins apte à inciter les salariés à révéler leurs capacités. Mais cette « solution » se révèle souvent impossible lorsque l'on se trouve dans des activités de réseaux, où prévalent les rendements croissants. Que faire notamment en cas de monopole naturel ou de quasi-monopole naturel ?

- C'est là qu'intervient la théorie des marchés contestables (ou disputables) apparue il y a une vingtaine d'années. À

l'idée de concurrence réelle entre un nombre élevé de concurrents, Baumol, Panzar et Willig ont en effet substitué au début des années 1980 l'idée de contestabilité. Le raisonnement qui fondait cette innovation conceptuelle est simple. Il consiste à prendre en compte le fait que sur de nombreux marchés, il n'est pas possible de multiplier les firmes pour la simple raison qu'il existe des rendements croissants. Face à cette situation nouvelle, où l'efficacité ne rime plus théoriquement avec multiplicité des opérateurs, la contestabilité se présente comme une solution. Elle indique qu'il suffit qu'existe la menace d'entrée sur le marché d'un concurrent potentiel pour que la firme en place se comporte comme si elle était en situation de concurrence. La notion de barrière à l'entrée devient ici fondamentale, car tout obstacle à la menace potentielle d'un concurrent remet en cause le principe même de la contestabilité. Pour cette raison, l'Union européenne a beaucoup insisté sur l'accès des tiers aux réseaux.

- Mais la contestabilité n'est pas la seule façon d'utiliser les menaces de la concurrence pour inciter les acteurs à améliorer leurs performances. À la concurrence « par » le marché, il faut parfois substituer la concurrence « pour » le marché (Demsetz, 1967). La collectivité réalise un appel d'offre visant à concéder l'exploitation de certaines activités à des opérateurs devant respecter, à moindre coût, un certain cahier des charges.

- À ces trois cas de figure s'en ajoute un quatrième qui prolonge partiellement les précédents : la concurrence par étalonnage, ou par comparaison (*yardstick competition*, Shleifer, 1985). Ce qui caractérise en effet le recours à la contestabilité et plus encore la concurrence « pour » le marché, c'est la permanence de l'action du régulateur public. Ce dernier ne peut se contenter de privatiser en se lavant ensuite les mains des évolutions ultérieures. Il conserve au contraire, en amont et en aval de la déréglementation, qui est en fait une re-réglementation, un rôle important dans la détermination des règles du jeu pour le secteur considéré. Quelle sera par exemple la politique suivie pour garantir l'entrée de concurrents potentiels ? Que se passera-t-il en cas de réapparition de monopole ? Quels sont les éléments qui permettront de trancher entre différentes propositions au moment des appels d'offre ? Comment évaluer la performance relative d'une firme après qu'elle ait obtenu une licence pour une activité donnée ?

Régulation : des indéterminations théoriques

Toutes ces questions, et d'autres encore, montrent que la déréglementation ne signifie pas l'absence de régulation publique. Nous ne sommes pas dans une situation binaire, le marché ou l'État, mais dans une logique de coopération. Plus précisément, ce rapide examen des quatre formes de concurrence révèle deux grandes catégories.

- La première, qui correspond aux deux premières formes de concurrence, où la déréglementation conduit vraiment à un retrait de l'action publique puisque la concurrence est en quelque sorte autorégulatrice. Le transport aérien sur les liaisons transatlantiques, ou le secteur de la téléphonie mobile en constituent une illustration. Dans les deux cas, le régulateur n'a pas à contrôler *a priori* les prix pratiqués par les opérateurs.

- Il n'en va pas de même dans les deux cas suivants où la permanence d'un (quasi) monopole implique un contrôle des prix pratiqués. Comment cela peut-il se faire tout en conservant les incitations favorables de la concurrence ?

Tout le problème est de savoir quel type d'incitation est le plus performant. Deux méthodes sont alors possibles qualifiées de « *Cost Plus* » ou « *Price Cap* ». Si, comme nous allons le voir, la seconde semble généralement plus pertinente que la première, elle laisse subsister de larges zones d'ombre lors de sa mise en œuvre.

La méthode « *Cost Plus* » implique la fixation des prix, et donc leur variabilité, en fonction des coûts, tout en garantissant un taux de rentabilité déterminé et « raisonnable » à l'exploitant. Si, de prime abord, cette approche semble sage, les limites ne manquent pas.

- Le régulateur doit disposer d'un ensemble complexe d'informations ayant trait aux coûts opérationnels, au coût du capital, aux actifs nécessaires, etc.

- Comme le régulateur n'a pas une emprise directe sur ces informations, contrairement à l'exploitant, il est avec ce dernier en situation d'asymétrie informationnelle. L'exploitant pourrait avoir tendance à gonfler ses coûts et/ou ses dépenses, répercutés sur les usagers, et cela sans que le régulateur puisse recourir à des moyens de contrôle ou des mécanismes de dissuasion.

- Si, pour éviter certaines dérives, le régulateur accroît trop

les contraintes, alors existe un risque de sous-investissement ou de sous-entretien de la part de l'exploitant.

Ainsi, le principal défaut de la méthode *Cost Plus* est qu'elle n'offre pas d'incitation à une réduction des coûts et donc à une meilleure efficacité productive. Pour remédier à ces inconvénients, la méthode *Price Cap* (10) constitue la forme de régulation incitative la plus usitée. Elle contient au moins deux composantes.

- D'une part, un indicateur-repère RPI (*Retail Price Index*) qui en règle générale s'aligne sur le taux d'inflation et permet ainsi d'intégrer les hausses exogènes du prix des inputs.
- D'autre part, un facteur X (positif ou négatif) que l'on soustrait de la première composante pour inciter l'opérateur à améliorer sa productivité de façon à obtenir à la fois une hausse des profits pour lui et une baisse relative des prix pour le consommateur.

La méthode *Price Cap* procure deux avantages majeurs.

- *Primo*, le risque de surcapitalisation et les dérives dépendantes au détriment des usagers sont amoindris.
- *Secundo*, comme les prix ne sont plus assujettis aux coûts, tous les efforts de réduction de ces derniers profitent aux exploitants.

Il y a donc là un mécanisme très efficace pour améliorer la productivité. Bien évidemment, ce raisonnement apparemment simple se heurte à certaines difficultés qui tiennent au fait que le régulateur peut avec le temps estimer les gains de productivité et réévaluer le facteur X à la baisse. Dans une perspective de long terme et pour s'assurer une vie tranquille (11), l'exploitant peut donc éviter de faire des gains de productivité et se contenter de ses marges habituelles. Il peut aussi se comporter en prédateur, c'est-à-dire accumuler des profits par sous-investissement et sous-entretien, puis abandonner la concession à l'échéance.

En outre, si, avec la méthode *Price Cap*, il existe un risque pour l'exploitant (coûts supérieurs aux prix), il en va de même pour le régulateur. La qualité de son travail est jugée selon son aptitude à maintenir un niveau de profit modéré. Dans le cas contraire, le régulateur est perçu comme trop laxiste alors que cette situation peut provenir de résultats performants non prévus. Par contre, si le profit est très bas ou inexistant, la viabilité économique de l'exploitant est affaiblie et la responsabilité en

est attribuée au régulateur. Il va alors chercher, par diverses pratiques de parangonnage (12), à mieux connaître les coûts de l'exploitant, ce qui n'est pas hors d'atteinte même si les informations pertinentes ne tombent pas du ciel. Les firmes, fussent-elles publiques, ne dévoilent pas aisément leur comptabilité analytique.

Il serait regrettable que cela conduise à l'immobilisme. Dans les années 1960-1970, les travaux du CERC avaient permis de montrer, par le biais des comptes de surplus, dans quelle mesure les entreprises publiques participaient, ou non, à la croissance du surplus global. Avec cette méthode ancienne mais éprouvée ou d'autres plus modernes (13), il est possible de comparer les performances des firmes. Mais cela exige, entre autres, une action publique spécifique.

INDUSTRIES DE RÉSEAU ET POLITIQUES PUBLIQUES : INFRASTRUCTURES ET INFORMATION

Une démarche stratégique consiste à chercher les leviers dont les politiques peuvent user pour maîtriser non seulement les risques, mais l'incertitude radicale qui est désormais la norme dans les industries de réseau (14). Pour cela, il n'est plus possible, selon la tradition française de se reposer purement et simplement sur la bienveillance supposée de l'opérateur historique. Surtout lorsque, comme dans la plupart des pays d'Europe continentale, le choix implicite a été de lui garantir une certaine protection face à la concurrence, réelle ou potentielle, des nouveaux entrants. En d'autres termes, pour des raisons d'ordre socio-politique, mais aussi pour garantir une certaine continuité du service, une firme nationale a été plus ou moins protégée. Ce premier objectif appelle un premier type d'action stratégique sur la question des infrastructures et de leur tarification. Mais cette forme traditionnelle de l'action publique ne suffit pas. Il est essentiel que les firmes soient par ailleurs aiguillonnées par une concurrence qui n'aura rien de spontanée. Pour cela la capacité d'expertise des collectivités publiques et la diffusion la plus large des informations pertinentes est fondamentale.

Infrastructure et tarification : vers une nouvelle donne ?

Un des fondements de l'intervention publique dans le secteur des industries de réseau réside dans l'idée selon laquelle ces activités, et plus particulièrement les infrastructures qu'elles nécessitent sont l'équivalent de ressources naturelles. La collec-

tivité doit les mettre au service des citoyens pour des raisons, pour une fois convergentes, d'équité et d'efficacité. Du fait de cette convergence, ce point de vue est largement partagé en France. Il traverse les clivages politiques et a permis l'équipement généreux de notre pays en routes, autoroutes, voies ferrées, aéroports, réseaux de distribution d'eau, d'énergie, de télécommunications, etc. (15). Pour cela, les subventions publiques n'ont pas manqué et elles sont encore largement sollicitées. Cette générosité est remise en cause aujourd'hui du fait de la rareté croissante des fonds publics et des coûts croissants des infrastructures.

La question de la tarification de l'usage des infrastructures se pose donc de façon renouvelée. Non seulement, conformément à la nouvelle réglementation européenne, pour garantir l'égalité de traitement lors de l'accès des tiers aux réseaux, mais aussi pour faire face à des problèmes récurrents de financement. Les exemples abondent pour illustrer ce fait :

- La plupart des nouveaux tronçons d'autoroutes à péage, en construction ou programmés, ont une rentabilité au mieux incertaine et le plus souvent inexistante.
- Les futures liaisons TGV Paris-Strasbourg et Lyon-Turin sont dans le même cas de figure.
- Les aéroports de province sont pour la plupart largement subventionnés par les collectivités locales, pour le plus grand profit des compagnies *Low Cost*.
- Les réseaux locaux de distribution d'eau et d'électricité sont partiellement financés par les communes grâce à la fiscalité locale. Il en va de même des voiries communales et départementales.
- De nombreuses collectivités locales se lancent dans le financement de réseaux de fibre optique ou envisagent de subventionner la boucle locale radio.

Ainsi, dans le domaine des industries de réseau, trois évidences s'imposent.

- Le rôle-clé des infrastructures et de leur usage justifie une intervention financière des collectivités publiques. À tel point que les subventions ont tendance à se multiplier, parfois même contre toute logique économique.
- Pour éviter les risques de dérive ou de surinvestissement, il est important que ces subventions soient clairement éta-

blies. L'exigence de transparence ne concerne donc pas que le seul opérateur. La puissance publique doit aussi y être soumise, y compris les collectivités locales dont l'histoire récente a montré qu'elles n'étaient pas plus vertueuses que les administrations centrales.

- Même lorsque la tarification est capable de faire face aux besoins de financement, cela passe par des mécanismes de péréquation. Aussi, la tarification d'usage des réseaux doit tenir compte de ces exigences.

Sur ces bases, il est possible d'établir des objectifs relativement simples dans le domaine des industries de réseau.

- Premièrement, les utilisateurs d'un réseau (entreprises ou usagers finals) doivent payer plus lorsqu'il s'agit de développer des infrastructures nouvelles pour maintenir la qualité de service (autoroutes, lignes TGV, énergie, télécommunications, etc.). Chaque fois que la capacité de paiement est au rendez-vous, la tarification doit en tenir compte et il ne faut pas hésiter à remettre en cause la relative sous-tarification qui existe en France dans certains domaines, le transport par exemple. Lorsqu'il y a accès des tiers au réseau, pour garantir l'égalité de traitement et conserver la possibilité d'inciter les opérateurs à plus de performance, il faut distinguer les gestionnaires d'infrastructure des opérateurs. Cela est déjà acquis dans le ferroviaire et les autoroutes, mais il faut avancer encore dans ce sens pour l'énergie. Le cas des télécommunications est particulier puisque chaque opérateur dispose de son réseau, sauf pour la boucle locale, ce qui provoque les distorsions que l'on sait au profit de France Télécom.

- Deuxièmement, lorsque des subventions sont nécessaires et que nous sommes donc dans une perspective de service public, il est impératif d'abandonner l'idée selon laquelle la maximisation des subventions est une garantie de qualité du service public. Contrairement aux idées reçues, c'est souvent dans le cas où une subvention est nécessaire que l'on a le plus de raisons de faire appel au secteur privé (16). Pour la simple raison qu'il est plus facile de comparer et de dynamiser les performances de ce dernier. Ce qui signifie que même si l'État peut rester actionnaire d'une entreprise de réseau, rien ne l'oblige à être l'actionnaire unique ou principal.

Performances des firmes et capacité d'expertise publique

Au total, le principal objectif est pour la collectivité de soutenir le développement de certains services en faisant en sorte que le contrôle du rapport qualité/prix soit clairement rattaché aux différents niveaux de responsabilité publique. Du niveau européen au niveau communal, en passant par la nation, les régions et les autres collectivités locales, existantes (départements) ou en devenir (agglomérations), il est nécessaire de répartir clairement les compétences, notamment en matière d'infrastructure d'une part et d'exploitation d'autre part. D'abord pour que la capacité d'expertise soit mieux diffusée dans les territoires. Ensuite pour que soient rendus plus transparents les choix en matière de péréquation et d'éventuelles subventions publiques. Un des points forts des stratégies publiques sera alors non pas la disparition des risques et des mauvaises surprises, mais l'inscription des uns et des autres dans un projet collectif où seront mieux définies les responsabilités.

Nous sommes ainsi conduits à une évidence : le régulateur doit acquérir une véritable capacité d'expertise, sinon identique, du moins proche de celle des firmes avec lesquelles il doit négocier. Aussi, de même que pour suivre ce que font les concurrents, une entreprise peut pratiquer le *benchmarking*, le régulateur va devoir se renseigner sur les critères permettant de mesurer et comparer les performances absolues et relatives des entreprises ayant obtenu une licence ou une concession. La notion de concurrence par comparaison (*yardstick competition*) devient ici centrale et appelle une conception nouvelle de la régulation publique fondée sur la transparence.

Cette « *Sunshine Regulation* » part du principe que dans un monde où la principale menace est l'opportunisme des firmes, le meilleur antidote réside dans l'information largement diffusée sur les coûts et les performances comparées des opérateurs analysés à l'échelle la plus large possible. Elle peut être présentée comme une situation simple où un régulateur part de l'hypothèse que la firme qu'il doit contrôler peut être comparée à des sosies exerçant leur activité dans des conditions similaires. En rassemblant suffisamment d'informations pertinentes sur ces exploitants, le régulateur est à même de trouver les indicateurs cruciaux, ceux qui lui permettront à la fois de fixer à l'exploitant des objectifs socialement efficaces et de vérifier qu'ils ont été atteints.

Le développement et l'utilisation de ces outils de comparaison et d'étalonnage supposent deux types d'action.

- Des organismes indépendants doivent produire, de façon concurrente, différents indicateurs. Ce travail de recherche, conduit par divers organismes à l'échelle nationale et européenne, ne nécessite pas obligatoirement la création d'observatoires publics. Des contrats de recherche, éventuellement renouvelables, sont souhaitables pour éviter la bureaucratisation de ce type de fonction.

- Les résultats de ces travaux doivent être largement publiés, non seulement dans la presse spécialisée, mais aussi dans la presse quotidienne ou hebdomadaire. Cela ne nous met pas à l'abri d'éventuelles erreurs, voire de manœuvres de désinformation. Mais l'important est ici de vulgariser l'idée selon laquelle cette concurrence par la transparence, littéralement « sous les projecteurs », est indispensable dans le secteur des industries de réseau, où la concurrence traditionnelle ne peut s'appliquer.

CONCLUSION

La transparence ne doit pas s'appliquer seulement à la performance comparée des firmes, elle doit aussi concerner les administrations publiques elles-mêmes et notamment l'usage qu'elles font des subventions. Si ces dernières sont si généreusement attribuées en France, c'est à cause de la tradition nationale de translation fiscale. Dans la vision complaisante qu'ils ont d'eux-mêmes, les Français considèrent que toute dépense publique est bonne à prendre car d'une façon ou d'une autre ils pensent être assez malins pour transférer sur d'autres les charges fiscales induites, par divers biais légaux ou illégaux. Ce type de réflexe a déjà été combattu par la création de la CSG, mais il domine encore largement, notamment en ce qui concerne les collectivités locales dont une grande partie des recettes provient de transferts issus de la fiscalité nationale. Là où la tarification ne peut pas être mise en place ou développée, il est donc souhaitable que la plus grande transparence soit faite sur les subventions et sur l'usage alternatif qui pourrait en être fait. Une capacité d'expertise doit aussi se développer sur l'usage des fonds publics !

Yves Crozet

Professeur de sciences économiques à l'Université Lyon II
Directeur du Laboratoire d'économie des transports.

Ses axes de recherche sont : concurrence et régulation des industries de réseaux, évaluation économique et décision publique, politique des transports et mobilité durable.

Laboratoire d'Économie des Transports – ISH

14 avenue Berthelot 69363 Lyon cedex 07

téléphone : 04 72 72 64 37 – fax : 04 72 72 64 48

email : yves.crozet@let.ish-lyon.cnrs.fr

NOTES

(1) Le même constat de la diversité des formes de la déréglementation prévaut dans d'autres industries de réseau, notamment les chemins de fer (Crozet, 2001).

(2) Enron, World Com, Swiss Air, Railtrack (GB), Amtrak (USA), United Airlines... La liste est longue des firmes considérées un temps comme des modèles et aujourd'hui en proie à de graves difficultés quand elles n'ont pas simplement disparu. S'y ajoutent les coupures de courant en Californie, les difficultés des firmes électriques anglaises ou les tourments de Telefonica (Espagne) ou Deutsche Telekom...

(3) Voir l'ouvrage éponyme d'Élie Cohen (1996).

(4) Comme il est impossible de mettre en faillite une firme publique, les syndicats comme les dirigeants se comportent implicitement comme si l'État était dans l'obligation, *in fine*, de combler les déficits. Voir ce qui se passe régulièrement dans le secteur ferroviaire, mais voir aussi Air France en 1993 (vingt milliards de francs de recapitalisation) et aujourd'hui, France Télécom.

(5) Ce paradoxe renvoie à la « Loi de Wagner », du nom de l'économiste allemand qui au début du XXe siècle avait annoncé que le poids économique de l'État s'accroîtrait avec la croissance économique. Raison suffisante pour que les services publics soient de plus en plus performants ! (Crozet, 1997).

(6) Voir le Chapitre 12 de la Théorie générale, publiée en 1936. Apparemment éloigné des préoccupations habituellement prêtées à Keynes (la demande, l'emploi...), il est en fait au cœur de son plaidoyer pour une vision déniée de l'efficacité des marchés.

(7) Marx, pour souligner son opposition à la doctrine libérale de la main invisible, rappelait que la plus intelligente des abeilles ne faisait qu'obéir à un instinct alors que le plus bête des architectes avait conçu un plan préalable au commencement des travaux.

(8) M. Niveau et Y. Crozet (2000).

(9) Il suffit pour s'en convaincre d'observer ce qui s'est produit dans la très libérale Suisse après la faillite de Swiss Air: la mobilisation de fonds publics pour relancer une nouvelle compagnie... nationale ! Pour la même raison, la déréglementation dans le secteur ferroviaire a conduit dans tous les pays d'Europe continentale à la préservation de l'opérateur historique. Seule la Grande-Bretagne a contraint British Rail à se faire Hara Kiri avec un résultat pour le moins mitigé.

(10) De plus en plus l'expression « Fixed Cost » est substituée à « Price cap ».

(11) Selon la formule de John Hicks, le monopole cherche avant tout à s'assurer « *a quiet life* ».

(12) Traduction française de l'anglais *benchmarking*.

(13) Il est regrettable que les comptes de surplus ne soient plus disponibles pour juger de la performance réelle des grandes entreprises nationales (GEN). Il est plus que souhaitable de relancer ces méthodes pour que l'on puisse savoir, comme il y a trente ans, qui, des salariés, de la firme, des fournisseurs ou des clients a vraiment profité des politiques conduites à EDF, GDF, France Télécom, SNCF, etc. Cela n'interdit pas de développer d'autres méthodes comme les frontières de production par exemple.

(14) Voir sur ce point, les travaux de prospective menés au sein de la DATAR : P. Musso et alii, 2002.

(15) Toute personne qui a circulé au Royaume Uni en venant de France a pu comparer la différence d'équipement en infrastructures. Sans trancher la question de savoir s'il y a sous-investissement ici ou sur-investissement là, le fossé est patent.

(16) Cf. Bonnafous, 2002.

BIBLIOGRAPHIE

- AURIOL E., 2000, « Concurrence par comparaison : un point de vue normatif », *Revue économique*, Vol. 51, pp. 621-634.
- BAUMOL W.-J., PANZAR J.-C., WILLIG R.-D., 1982, *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovich and Academic Press, San Diego, California.
- BONNAFOUS A., 2002, « Les infrastructures de transport et la logique financière du partenariat public privé : quelques paradoxes », *Revue française d'économie*, volume XVII, juillet, pp. 173-194.
- BOUF D., CROZET Y., GUIHÉRY L., PÉGUÉY P.-Y., 1999, « Compared performance of Railways companies in Europe », *Proceedings of seminar A, Operating railways for Traffic Growth and Profit*, European Transport Conference, 27-29 septembre 1999, Cambridge, UK, pp. 45-59.
- COHEN E., 1996, *La tentation hexagonale : la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, Paris.
- CROZET Y., 1997, *Analyse économique de l'État*, Cursus, A. Colin, 192 p.
- CROZET Y., 2001, « Réforme et concurrence dans le transport ferroviaire européen : bilan et perspectives », *Annales des Mines, série Réalités industrielles*, février, Ed. Eska, pp. 27-35.
- DALEN D.-M., 1998, « Yardstick competition and investment incentives », *Journal of Economics and Management Strategy*, Vol. 7, pp. 105-126.
- DEMSETZ H., 1968, « Why regulate utilities ? », *Journal of Law and Economics*, Vol. 11, pp. 55-65.
- EHRlich I., GALLAIS-HAMONNO, LUTTER R., 1990, *Performances comparées des entreprises publiques et privées : l'exemple des grandes compagnies aériennes*, Rapport pour le Commissariat Général au Plan.
- GLACHANT J.-M., FINON D., 2000, « Why do the European Union's electricity industries continue to differ ? », in C. Ménard ed., *Institutions, Contracts and Organizations*, Edward Elgar, pp. 432-456.
- KESSIDES, WILLIG, 1998, *Restructuring regulation of the rail indus-*

try for the public interest, document de travail OCDE, DAFFE/CLP (98)1, n° 15.
LORRAIN D., 2000, « Les entreprises anglaises de l'eau : Thames Water et Kelda Group », *Flux* n° 41, juillet-septembre, pp. 71-84.
MUSSO P., CROZET Y., JOIGNAUX G., (dir), 2002, *Le territoire aménagé par les réseaux*, Editions de l'Aube, 278 p.

NIVEAU M., CROZET Y., 2000, *Histoire des faits économiques contemporains*, Collection Quadrige, PUF, 847 p.
SAGE E., 2000, « La concurrence par comparaison "Yardstick competition" », in Chevalier J-M. (ed.), *L'économie industrielle des stratégies d'entreprises*, Montchrestien.
SHLEIFER A., 1985, « A theory of yardstick competition », *Rand Journal of Economics*, Vol. 16, pp. 319-327.



Quartier de la Défense (Rodolphe - 5 ans)