



TÉMOIGNAGE

LA RÉGULATION DES MARCHÉS

Réflexions à partir de l'expérience du premier régulateur britannique, Sir Bryan Carsberg

PAR HERVÉ DUMEZ & ALAIN JEUNEMAÎTRE

Centre de recherche en Gestion (CRG) - École Polytechnique (1)

British Telecom a été la première grande entreprise britannique à être privatisée. Ce processus s'est accompagné de la création d'un régulateur – le premier, là aussi – du marché des télécoms, le Director General of Telecom, assisté d'un service administratif, l'OFTEL. C'est Sir Bryan Carsberg qui a été nommé à ce poste et a donc assumé le premier les fonctions de régulateur de marché, avant que ne soient créés, par la suite, des régulateurs pour le marché de l'électricité, du gaz, de l'eau, du rail, etc.

(1) Sur les différents modèles de régulation des marchés, et sur plus de détails à propos des régulateurs sectoriels britanniques, on pourra se reporter à Dumez H. & Jeunemaître A. "Les institutions de la régulation des marchés : étude de quelques modèles de référence." Revue Internationale de Droit Économique, n° 1, 1999.

Gérer & Comprendre (G&C)

Vous êtes nommé régulateur du secteur des télécoms en 1984. Dans votre formation et votre expérience antérieure, quels ont été les éléments décisifs pour vous préparer à cette fonction ?

Sir Bryan De formation, je suis comptable [« *accountant* »]. Mais j'ai également été professeur d'économie et je disposais donc d'une bonne formation en micro-économie et en économie de la concurrence. Plus important encore, les études d'économie m'ont préparé à comprendre comment fonctionnent les incitations. Or, là réside le succès d'une politique de régulation : dans la manière dont est conçu le système d'incitations. Lorsqu'on met en place une poli-

tique de régulation, l'opportunité est offerte de repenser les mécanismes d'incitations, et selon la manière dont ceux-ci sont conçus, la régulation réussira ou échouera. Par contre, je n'avais quasiment aucune connaissance du secteur des télécoms lui-même.

J'exagère un peu, dans la mesure où, deux ans avant ma nomination, en 1982, j'avais été nommé dans un panel gouvernemental s'étant vu confier la tâche de réfléchir à la manière de libéraliser le secteur avant la privatisation de British Telecoms (BT).

G&C *Vous êtes donc nommé comme régulateur. Avez-vous, au moment de votre nomination, une conception claire des*

D. R.

TÉMOIGNAGE

objectifs de la régulation décisions à prendre ?

Sir Bryan J'avais quelques idées simples, relativement claires. Je pensais que, de toute façon, il fallait introduire de la concurrence là où elle pouvait l'être. Sur l'ampleur possible de cette concurrence, sur la manière de l'encourager, les idées étaient moins claires. Dès qu'OfTel s'est mis en place, de grandes simulations ont été lancées pour essayer de savoir dans quels segments des télécoms, de quelle manière et sur quelle échelle, la concurrence pouvait être introduite. Lorsque l'on étudie les choses de près, on s'aperçoit par exemple, contrairement à ce qui est parfois dit, que le fait d'avoir carrément deux réseaux concurrents en matière de télécoms revient très cher, certes, mais pas suffisamment pour que cette idée puisse être écartée d'un revers de main.

L'autre volet de ma vision portait sur la régulation pure. Il était évident que l'ensemble de l'activité des télécoms ne pourrait pas être libéralisée et que des pans entiers du secteur resteraient en monopole, au moins pour une longue période. Il faudrait donc réguler ce monopole. Mon idée était celle que j'ai indiquée : encourager l'efficacité par un système approprié d'incitations. Le système du contrôle des prix a été conçu dans cette perspective. Réguler les profits, comme c'est le cas aux États-Unis, conduit à décourager l'efficacité.

G&C *La suite des événements a-t-elle confirmé vos idées de départ, ou vous a-t-elle conduit dans d'autres directions ? Notamment, il semble que l'on soit passé au Royaume-Uni d'une conception assez légère de la régulation à une conception beaucoup plus « lourde » ?*

Sir Bryan Quand le gouvernement de Madame Thatcher a privatisé les monopoles publics et mis en place des instances de régulation indépendantes pour contrôler les monopoles privés et introduire de la concurrence,



il pensait que cette régulation se contenterait de fixer de grandes lignes de conduite et n'entrerait pas dans les détails. Dès le départ, avant même que le système ne se mette en place, je dois dire que j'étais un peu sceptique. Cela étant, j'ai moi-même été surpris par l'enchaînement de circonstances qui a fait que la régulation est entrée dans des détails de plus en plus fins. Les pressions exercées par le système y ont conduit inexorablement. Peut-être n'ai-je pas assez résisté à ces pressions...

Au début, par exemple, le contrôle des prix portait sur une moyenne de prix et la régulation ne portait pas sur la qualité du service. On pensait que BT allait augmenter certains de ses prix et en baisser d'autres. Mais les consommateurs se sont plaints, avec force, des hausses, et il a fallu raisonner en prix des différents services et non plus seulement en moyenne. De même, les consommateurs se sont plaints du fait que, si certains prix baissaient, la qualité du service fourni par BT baissait aussi. Il a donc fallu réguler la qualité du service. Dès lors, la régulation entrait dans l'analyse détaillée de tous les aspects du comportement du monopole privé.

Autre point. Au début, nous avons adopté la méthode suivante. Nous avons étudié les coûts de l'entreprise. Nous y avons ajouté les investissements à envisager (notamment en matière de nouvelles technologies : câbles en fibre optique, techniques digitales, etc.). Nous avons ensuite ajouté à tout cela un niveau de profit que nous jugions « raisonnable » et nous avons fixé le niveau de prix pour les années à venir, de manière à

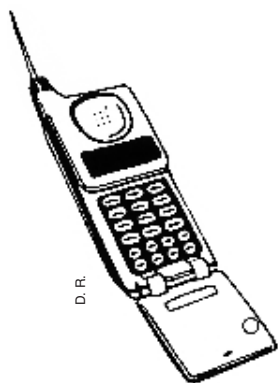
couvrir les coûts, les investissements et ce niveau raisonnable de profit. Bien évidemment, le calcul comprenait de très fortes incertitudes, notamment pour tout ce qui touchait aux investissements. Il était prévu que, une fois le niveau de prix fixé, le régulateur n'y toucherait plus avant plusieurs années. En réalité, BT s'est trouvé faire des profits bien plus élevés que ce qui a été prévu. Des pressions se sont alors exercées sur le régulateur et nous avons été obligés de revoir le niveau des prix avec BT.

G&C *Comment le régulateur - ou plutôt les services du régulateur - a-t-il été conçu et organisé ?*

Sir Bryan Il s'agit là d'un problème compliqué. Il existe au Royaume-Uni une entité qui s'appelle département gouvernemental non administratif [« *non ministerial government department* »]. Ce type d'organisation fait partie de la machine gouvernementale, relève par exemple du budget de l'État, mais est indépendant. Le directeur général doit rendre des comptes [il est « *accountable* »] au parlement, mais pas au gouvernement. L'idée est qu'il ne soit pas soumis aux pressions au jour le jour de l'action gouvernementale.

OfTel a été créé ex nihilo. Il a fallu négocier un budget avec le Treasury - l'équivalent du ministère du budget en France - et embaucher une cinquantaine de personnes. Les premières années, dans la mesure où le processus d'embauche n'a pas pu se faire d'un coup, OfTel n'a pas dépensé tout son budget. Par la suite, les effectifs se sont progressivement étoffés. Lorsque j'ai quitté mes fonctions, en 1992, OfTel comptait environ 150 personnes. On doit en être aujourd'hui à 200 ou 250. Ce n'est pas énorme, mais c'est plus gros que ce que le gouvernement avait à l'esprit lorsque le système de régulation s'est mis en place.

L'office était organisé en deux services opérationnels, concurren-





D. R.

rence et régulation, et en trois services fonctionnels au service des deux premiers : une cellule d'économistes, une cellule de juristes et une cellule d'ingénieurs (problèmes techniques). Le gros des effectifs venait d'autres départements ministériels. Dans la cellule technique, on trouvait quelques ingénieurs venant des firmes du secteur (firmes de télécoms ou fournisseurs de matériels de télécoms). A la tête, on trouvait le directeur général et un directeur général adjoint, assistés par le conseil de direction regroupant les directeurs des cinq services mentionnés ci-dessus ainsi qu'un directeur des relations publiques.

L'organisation interne était assez flexible : la loi laisse le directeur général libre d'organiser ses services comme il l'entend, et de changer cette organisation si elle ne lui paraît plus adaptée.

G&C *Y avait-il des plaintes émanant des consommateurs, et jouaient-elles un rôle dans le processus de régulation ?*

Sir Bryan Dans le service de régulation, il y avait une unité chargée de recevoir les plaintes des consommateurs, concurrents ou clients. La loi oblige le régulateur à s'organiser pour recevoir et instruire les plaintes (il n'a pas obligation de les traiter : il peut écarter celles qui ne lui semblent pas recevables ou pertinentes). Il s'agit là d'une part importante du travail de régulation et elle n'est pas anodine. Sans ce volet, le régulateur n'a qu'une vue abstraite de ce qui se passe sur le marché et il ne sait pas forcément bien où sont les problèmes réels. En instruisant les plaintes, on découvre des choses surprenantes. Par exemple, se sont

créées au Royaume-Uni comme dans les autres pays, des messageries à caractère pornographique facturées (très cher) à l'appel. Dans certains cas, il est difficile de savoir qui se sert d'un téléphone et celui qui reçoit la facture peut avoir de très grosses surprises. Certaines personnes se sont vues couper leurs lignes parce qu'elles n'étaient pas en mesure de payer leur facture, du fait d'un tiers qui avait utilisé leur téléphone. Il a fallu définir des règles en la matière.

G&C *Les médias jouent-ils un rôle dans le processus de régulation : comment un régulateur peut-il les utiliser ?*

Sir Bryan Il s'agit là d'un élément essentiel de la régulation. Je ne m'en suis pas servi au début et je n'avais pas cette idée en tête lorsque j'ai pris mes fonctions. J'ai été surpris par l'intérêt que les médias ont pris rapidement dans ce type de sujet. Tous les jours, il y avait des articles dans la grande presse sur les problèmes de télécoms. Rapidement, les médias sont donc apparus comme une des armes dont dispose le régulateur pour atteindre ses objectifs. Elle permet en effet de mettre la pression sur les opérateurs. Il m'est arrivé de prévenir BT que j'envisageais de faire une communication à la presse si tel problème n'était pas réglé. Comme les firmes sont soucieuses de leur réputation, elles obtempèrent généralement. Dans les premières années d'OFTTEL, les relations avec BT ont souvent été tendues et la menace du recours aux médias a constitué une menace efficace pour le régulateur, permettant de résoudre certains problèmes plus rapidement qu'un processus formel de régulation ne l'aurait permis.



D. R.

G&C *Avez-vous mené des auditions publiques (« hearings »), à la manière de celles qui sont faites aux États-Unis ?*

Sir Bryan Cette pratique n'est pas dans la tradition britannique, bien que rien ne s'y oppose. Pourtant, j'ai souvent songé à le faire. J'ai vécu aux États-Unis durant plusieurs années et j'ai participé à des auditions américaines. J'ai consulté sur le sujet plusieurs personnes et j'ai senti une grande réticence. Mon successeur s'est engagé dans cette voie : il a organisé des auditions, non pas publiques, mais ouvertes à une assistance de représentants de parties intéressées. Si j'étais resté à mon poste quelques années de plus, j'aurais fait de même.

G&C *Comment a démarré la régulation ?*

Sir Bryan Nous avons procédé par l'octroi d'une licence : elle donnait à BT l'autorisation d'utiliser le réseau à certaines conditions. Ces conditions constituaient la régulation proprement dite (contrôle des prix, etc.). Le régulateur a pour tâche, par la suite, de surveiller le respect par l'opérateur des conditions édictées, qui restaient très ouvertes. Par exemple, BT ne pouvait pas refuser l'interconnexion au réseau d'un opérateur concurrent. Donc, les deux concurrents devaient négocier les termes concrets de cette interconnexion. S'ils ne parvenaient pas à un accord commercial à l'amiable, le dossier était transmis au régulateur, auquel la loi confiait la tâche de rédiger lui-même les termes de l'« accord ». Si BT n'était pas satisfait par la solution imposée par le régulateur, il lui restait la possibilité de faire appel de la décision devant une cour de justice. Au Royaume-Uni, la cour ne dit jamais ce qu'il faut faire : si elle estime que la loi, les procédures, n'ont pas été respectées, elle renvoie le tout au régulateur en lui disant simplement : « Refaites votre copie ».

G&C *La technologie a-t-elle joué un rôle décisif dans les décisions*

TÉMOIGNAGE



de régulation et dans l'introduction de la concurrence ?

Sir Bryan La technologie définit le champ du possible. Il est clair qu'elle permettait une concurrence plus développée dans le secteur des télécoms que dans l'eau. Mais attention : même dans le domaine des télécoms, les évolutions technologiques n'accroissent pas forcément mécaniquement la concurrence. En matière de télécoms par exemple, certaines technologies - le digital, notamment - entraînent un phénomène important d'économies d'échelle. Du coup, elles favorisent les situations de monopole.

Par ailleurs, les technologies ne poussent pas forcément, là encore mécaniquement, une firme qui a une longue habitude du monopole à être plus efficiente. Je pense que BT ne serait pas aussi efficiente qu'elle l'est aujourd'hui, n'aurait pas aussi bien exploité les possibilités offertes par la technologie, s'il n'y avait pas eu un régulateur pour l'aiguillonner.

G&C Les autorités de la concurrence jouent-elles un rôle dans la régulation ?

Sir Bryan Le régulateur tente de formuler ses décisions et règles sous la forme d'un accord avec les régulés. Si l'accord est trouvé, il est rendu public et toutes les parties intéressées peuvent faire valoir leur point de vue. Le gouvernement peut le bloquer s'il lui paraît trop favorable aux entreprises du secteur. Si l'accord n'est pas trouvé, le régulateur peut saisir la *Monopolies and Mergers Commission* (MMC), institution chargée au Royaume-Uni de donner des avis au ministre sur les questions de concurrence. Les entreprises - et c'était le cas de BT - craignent la saisine de la MMC. En effet, le processus est long, coûteux en temps pour les dirigeants de l'entreprise, et le résultat d'une enquête de la MMC sur un secteur est largement imprévisible : tout le fonctionnement du secteur est passé au peigne fin, et des propositions inattendues peuvent être formulées pour améliorer la concurrence. Autrement dit, la menace d'une saisine de la MMC constitue une menace crédible dans la main du régulateur pour faciliter la signature d'un accord. Il ne faut pas, par contre, abuser de ce type de menace. Durant toute la période où j'étais en fonction, je

n'ai saisi la *Monopolies and Mergers Commission* qu'une fois, sur un point spécifique. A trois ou quatre autres occasions, je me suis posé la question d'une saisine, mais, finalement, les choses se sont réglées d'un commun accord [« *settlement* »]. J'ai été assez surpris du fait que BT n'adopte pas, sur certains points, une attitude plus combative en refusant la proposition d'accord qui lui était faite. Elle aurait pu mettre au défi le régulateur de mettre sa menace de saisine à exécution, sur le mode du : « *Chiche !* ».

G&C Le fait de procéder par accord ne réduit-il pas la transparence du processus de régulation ?

Sir Bryan Un peu. Il est vrai que les rapports de la MMC sont très détaillés, vont très en profondeur dans l'analyse du secteur faisant l'objet de l'enquête. La transparence est alors maximale (si l'on excepte les données qui relèvent du secret des affaires et qui, en tant que telles, ne figurent pas dans le rapport rendu public). Mais la procédure de l'accord n'est pas opaque : comme il a été dit, le régulateur doit rendre public le projet d'accord et tous ceux qui s'estiment concernés par lui disposent de vingt-huit jours pour faire connaître leur point de vue.

G&C Disposiez-vous d'un bon accès à l'information du côté des firmes ?

Sir Bryan Oui, très bon. BT devait répondre à toute demande « raisonnable » [« *reasonable* » est le terme utilisé en droit britannique] de ma part. Il fallait par contre prendre garde à la formulation précise de la demande : BT ne donnait, très exactement, que ce qui répondait à la demande, et rien de plus. Quelqu'un m'avait dit : le pire qui puisse vous arriver serait que BT réponde à une de vos demandes en vous envoyant un semi-remorque de données. Fort heureusement, la chose n'est jamais arrivée. Les services d'OfTel auraient passé des mois à tenter de trouver des informations pertinentes dans le tas.



G&C Le parlement contrôle-t-il de près l'action du régulateur ?

Sir Bryan Je n'ai pas eu véritablement ce sentiment. J'ai été auditionné plusieurs fois. On m'a posé quelques questions : « Comment êtes-vous parvenu à tel accord ? ». L'avenir à long terme du secteur semblait peu passionner les parlementaires. Par contre, ils étaient très attentifs à certaines questions pouvant toucher leur circonscription et leurs électeurs. Par exemple, la régulation ne conduirait-elle pas BT à fermer les cabines télé-



phoniques des villages isolés (à l'époque, il n'y avait pas de mobiles et les cabines publiques jouaient un rôle important dans les zones rurales) ?

G&C Y a-t-il des contacts entre les différents régulateurs ?

Sir Bryan Tous les trois mois, les régulateurs britanniques ont pris l'habitude de se réunir pour échanger leurs expériences : une sorte de club des régulateurs.

G&C Vous avez été, par la suite, Director General of Fair Trading ; (2) avez-vous eu une

(2) Le Director General of Fair Trading est l'une des instances chargée de la politique de la concurrence au Royaume-Uni, une autre instance importante étant la Monopolies and Mergers Commission, citée plus haut dans l'entretien, parce qu'elle joue également un rôle dans la régulation, comme instance d'appel - voir pour plus de détails, Dumez H. et Jeunemaître A. *La concurrence en Europe*, Paris, Seuil, 1991, ou Dumez H. et Jeunemaître A. (1996) "The Convergence of Competition Policies in Europe: Internal Dynamics and External Imposition." in Berger S. & Dore R., *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, Cornell University Press, 1996.

expérience différente de la régulation à ce niveau ?

Sir Bryan J'ai perçu une grande différence. Tout d'abord, l'*Office of Fair Trading* est beaucoup plus gros qu'Oftel. Par ailleurs, ses missions couvrent l'ensemble de l'économie. Il n'y a donc pas cette relation longue, presque intime avec un secteur, que l'on éprouve lorsque l'on est régulateur d'un secteur particulier. La loi qui a créé l'OFT date de 1973. Elle est beaucoup plus ancienne que celle qui a créé Oftel (1984) et cela se ressent. La principale différence est que le DGFT n'a aucun pouvoir d'action directe. Il n'est là que pour repérer les problèmes concurrentiels qui se posent, puis pour les passer ensuite soit à la MMC soit au ministre.

G&C Votre expérience en tant que DGFT, c'est-à-dire en tant qu'un des responsables de la politique de concurrence, a-t-elle changé votre vision de la régulation des télécoms ?

Sir Bryan Oui et non. Vous savez que l'OFT a des pouvoirs conjoints avec Oftel sur la régulation du secteur des télécoms. En pratique, la collaboration était étroite. Si on percevait un problème concurrentiel, on en discutait avec Oftel. Au final, on laissait faire les experts : on considérait que Oftel avait une meilleure connaissance du secteur et que si, par exemple, Oftel pensait que le problème en cause n'en était pas un en réalité, la décision de ne rien faire leur appartenait. Le seul cas d'intervention de l'OFT a été les pages jaunes. Les pages jaunes ne sont pas, au sens technique, un service télécoms. Du coup, Oftel n'avait pas compétence pour traiter ce cas et l'OFT a dû intervenir.

G&C Le système britannique est très personnalisé : le pouvoir de régulation n'est pas confié à une commission administrative ou à une institution (Oftel, par exemple), mais à une personne, un directeur général. Quel bilan dressez-vous de ce système, et que pensez-vous des avantages

et inconvénients du système de la commission de régulation ?

Sir Bryan Je pense que le bilan de l'expérience de la régulation au Royaume-Uni est positif : le système a montré qu'une autorité indépendante était plus impliquée sur l'avenir à long terme des secteurs régulés et sur l'application de principes d'analyse économique qu'une administration traditionnelle soumise au gouvernement. Faut-il que cette autorité indépendante soit plutôt une personne, ou une commission ? Avec le recul, je crois que je suis plus favorable au système de la Commission. Confier la tâche de régulation à un individu accroît le risque de décisions surprenantes. La confier à une commission diminue le risque de culte de la personnalité, c'est-à-dire la manière dont les médias traitent le problème. Lorsque le gouvernement britannique a créé le système de régulation, il a examiné les expériences étrangères, et surtout l'expérience dominante, c'est-à-dire celle des États-Unis. Il lui a paru que ce système conduisait à une grande lenteur dans la prise de décision et à une assez grande rigidité, du fait de son caractère très juridique. Le gouvernement de Madame Thatcher voulait que les choses changent, et vite. D'où l'adoption du système confiant à une personne la tâche de la régulation. Maintenant, les choses ont changé. Le système est bien ancré dans le paysage institutionnel britannique, la concurrence a été introduite dans la majorité des secteurs régulés, il est probablement temps de confier la régulation à des commissions.

