Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Régulation des comportements monopolistiques dans le secteur des télécommunications

Thiran, Christine

Published in:
Alternatives de gestion et fonctions collectives

Publication date:
1992

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Thiran, C 1992, Régulation des comportements monopolistiques dans le secteur des télécommunications: Comparaison Grande-Bretagne - Belgique. Dans *Alternatives de gestion et fonctions collectives.* Centre Interuniversitaire de Formation Permanente , Mons, p. 177-200.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 17. May. 2024

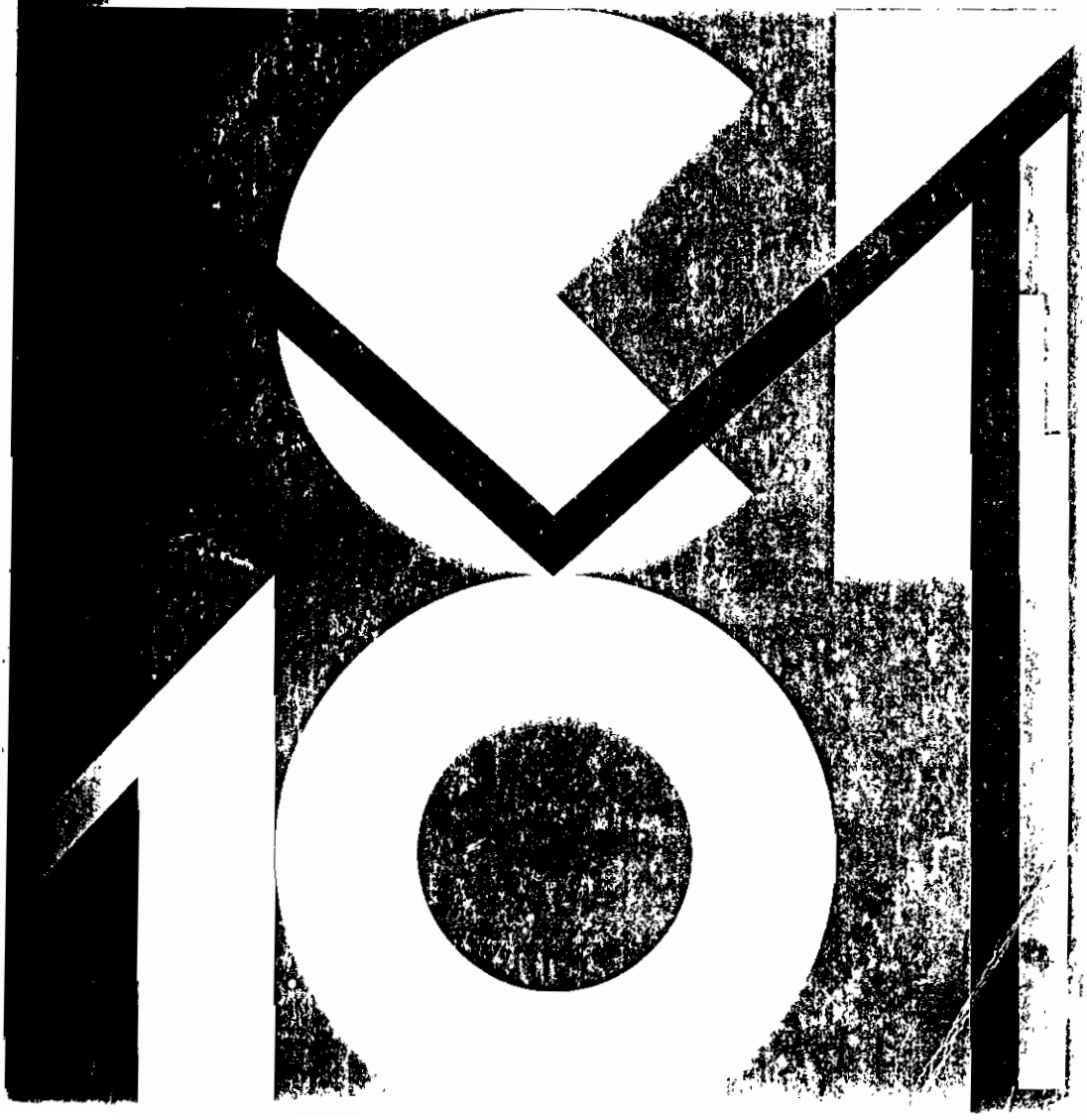
10 ème CONGRES DES ECONOMISTES BELGES
DE LANGUE FRANÇAISE

LES FONCTIONS COLLECTIVES DANS UNE ECONOMIE DE MARCHE

OMMISSION 3

LTERNATIVES DE GESTION ET FONCTIONS COLLECTIVES

PPORT PREPARATOIRE



DIXIEME CONGRES DES ÉCONOMISTES BELGES
DE LANGUE FRANÇAISE

LES FONCTIONS COLLECTIVES DANS UNE ECONOMIE DE MARCHE

MONS
LES 26 ET 27 NOVEMBRE 1992

CENTRE INTERUNIVERSITAIRE
DE FORMATION PERMANENTE
CIFoP
1b Avenue Général Michel
B-6000 Charleroi

COMMISSION 3

ALTERNATIVES DE GESTION ET FONCTIONS COLLECTIVES

Président : Didier REYNDERS

Rapporteur : Anne DRUMAUX

Membres : Jean-Pierre CLOSON, Marie-Christine CLOSON, Olivier DEBANDE, Véronique DISTEXHE, Jean-Marie DUJARDIN, Baudouin MEUNIER, Didier NUCHELMANS, Giuseppe PAGANO, Jacques TALON, Christine THIRAN, Bernard THIRY, Eric van der STICHELEN ROGIER, André VAN HEES.

D / 1992 / 2657 / 10
ISBN 2 - 87306 - 027 - 1

SOMMAIRE

PRESENTATION DES TRAVAUX
par Didier REYNDERS 7

INTRODUCTION GENERALE
par Anne DRUMAUX 13

TITRE I
EVALUER LA PERFORMANCE DES FONCTIONS COLLECTIVES : CONCEPTS ET DEMARCHES

CHAPITRE 1
L'évaluation des fonctions collectives :
le mythe de Sisyphe revisité
par Baudouin MEUNIER 31

TITRE II
LA PERFORMANCE DES FONCTIONS COLLECTIVES : LES DEMANDES D'EFFICIENCE ET D'EFFICACITE

CHAPITRE 2
Vers la qualité et l'efficience dans le secteur de la santé
par Marie-Christine CLOSON et Jean-Pierre CLOSON 73

CHAPITRE 3
Fonctions collectives et alternatives de gestion
dans le secteur éducatif en Communauté française
par Jean-Marie DUJARDIN 95

CHAPITRE 4
L'efficacité productive des services d'enlèvement des immondices
en Wallonie
par Véronique DISTEXHE 121

TITRE III
LA CONTRACTUALISATION DES RELATIONS ENTRE LES AUTORITES PUBLIQUES ET LES INSTITUTIONS CHARGEES DES FONCTIONS COLLECTIVES

CHAPITRE 5
Les contrats de gestion des entreprises publiques autonomes
par Giuseppe PAGANO 141

CHAPITRE 6
Régulation optimale dans le eadre de la théorie des contrats
par Olivier DEBANDE et Anne DRUMAUX 157

CHAPITRE 7
Régulation des comportements monopolistiques dans le secteur des télécommunications : comparaison Grande-Bretagne - Belgique
par Christine THIRAN 175

CHAPITRE 8
Essai de définition des éléments communs aux nouvelles techniques d'inspiration contraetuelle de contrôle des entreprises publiques en Belgique
par Didier NUCHELMANS 201

PRESENTATION DES TRAVAUX

Didier REYNDERS
Président de la Régie des Voie Aériennes
Président de la Commission

NOTES

1) Nous utilisons le terme régulation dans le sens anglo-saxon de réglementation.

2) Ce texte est un résultat de recherches exécutées dans le cadre du Programme de Recherche en Sciences Sociales, Sous-programme "Institutions publiques : légitimité, effectivité et efficacité", des Services de Programmation de la Politique Scientifique dont les auteurs assument la responsabilité scientifique.

3) Voir BERG, TSCHIRHART (1988).

4) Voir BERG, TSCHIRHART (1988), Chap 8.

5) Nous limitons notre commentaire aux entreprises jouissant d'un monopole à l'exclusion des entreprises industrielles nationales.

6) HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC, rapports 1984, 1986, 1988.

7) Voir SAPPINGTON, STIGLITZ (1986).

8) Voir toute la littérature sur les prix Boiteux-Ramsey.

9) Directives CEE 80/723 du 25 juin 1980, 88/301 du 16 mai 1988, 90/388 du 28 juin 1990 et 91/440 du 29 juillet 1991.

10) La S.N.C.B est en perte dans le secteur des marchandises, secteur qui fera partie des activités en concurrence sur base de la nouvelle loi.

11) Cfr. DEBANDE (1992) pour une analyse plus détaillée.

12) On parle de désutilité de l'effort car il s'agit de l'effort nécessaire que doit réaliser l'entreprise pour comprimer ses coûts et que toute augmentation de ce niveau d'effort diminue l'utilité retirée par l'entreprise de ses activités.

13) Cette élasticité tient compte de l'utilisation de la voiture et peut varier selon les distances et les modes de transport.

14) Il s'agit non pas d'une approche semi-planifiée mais d'une approche gouvernée par les règles du marché où le principal laisserait l'action sous le contrôle de l'agent via un schéma de "récompense", ce dernier étant, dans la majorité des cas, non linéaire et inspiré par la détermination des barèmes de taxation optimaux.

CHAPITRE 7

REGULATION DES COMPORTEMENTS MONOPOLISTIQUES DANS LE SECTEUR DES TELECOMMUNICATIONS: COMPARAISON GRANDE-BRETAGNE - BELGIQUE

Christine THIRAN (1)

Faculté universitaire N.D. de la Paix - Namur*

* Centre de Recherches Informatique et Droit

INTRODUCTION

La Belgique vient de franchir un cap décisif dans le domaine des télécommunications(2) avec la signature du contrat de gestion et la transformation de la Régie des Télégraphes et Téléphones en deux organismes: Belgacom (Entreprise Publique Autonome) et l'Institut Belge des services Postaux et des Télécommunications (I.B.P.T.). Cette mutation s'est opérée dans le cadre juridique instauré par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (Moniteur belge, 27 mars), appelée ci-après loi de 1991. Dans ce contexte, il nous semble opportun d'analyser les moyens de régulation mis en oeuvre pour atténuer les effets négatifs des comportements monopolistiques.

La Grande-Bretagne ayant joué le rôle de précurseur en cette matière, nous avons profité de cette expérience pour en tirer des leçons adaptables à notre pays.

Dans la première partie nous allons montrer que le passage du monopole global régissant l'ensemble du secteur à un monopole sélectif, est inéluctable.

Ensuite, après avoir rappelé les traits essentiels de l'organisation du secteur dans les deux pays concernés, nous envisageons de façon plus approfondie les moyens mis en oeuvre pour remédier aux inconvénients résultant des comportements monopolistiques. A ce propos, nous tenterons une comparaison entre le système des licences britanniques et le contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et Belgacom sur la base des effets qui, selon la théorie économique, distinguent le monopole de la concurrence parfaite: quantité produite, prix, qualité et rente. A ce stade, il s'agira principalement d'une analyse a priori car le recul n'est pas suffisant pour en juger l'impact, en Belgique en tout cas et même partiellement en Grande-Bretagne.

I. INCONVENIENTS DES COMPORTEMENTS MONOPOLISTIQUES

L'accès au réseau téléphonique doit être garanti à tout le monde, au même titre que de disposer d'un raccordement à l'électricité ou à la distribution d'eau. C'est pourquoi toute l'organisation du secteur des télécommunications doit être pensée dans l'optique de fournir le **service universel** dont les critères ont été formulés par N. Garnham (3):

1/ être disponible dans tout le pays;
2/ les utilisateurs doivent être traités sur un pied d'égalité pour le prix et la qualité du service;
3/ tous les citoyens doivent pouvoir l'utiliser ("affordability").

Il est important de garder présent à l'esprit que la notion de service universel recouvre donc également l'établissement de l'infrastructure.

En Belgique nous rencontrons fréquemment le concept de service public qui est défini dans l'exposé des motifs de la loi de 1991 de la manière suivante:

"(...) les produits et services qui doivent pouvoir être offerts sur tout le territoire et aux mêmes conditions en vue de créer dans tout le pays des chances égales de développement social et économique" (4).

Il est frappant de constater l'analogie entre service public et service universel.

Les contraintes issues de l'obligation de fournir le service universel semblaient, jusqu'il y a peu, être mieux rencontrées dans le cadre monopolistique.

En effet, les entreprises bénéficiant d'un monopole pouvaient, au moyen de subsidiations croisées entre activités profitables et activités déficitaires, étendre le réseau vers les régions à faible densité de population et donc à coût d'installation élevé.

De plus, la technologie utilisée dans les réseaux câblés (5) induisait une structure de coût telle qu'elle rendait toute concurrence impraticable. Il était donc admis que ces organismes d'intérêt public ne pouvaient fonctionner de manière efficiente (6) que dans le cadre d'un monopole naturel (7).

Les années 80 ont été un tournant pour ce secteur (8). L'évolution technologique (convergence de l'informatique et des télécommunications, émergence de nouvelles techniques de transmission et par conséquent de nouveaux services) et la croissance de la demande ont remis en question l'argument tiré du concept de monopole naturel (9) portant sur l'ensemble du secteur des télécommunications (terminaux, services, infrastructure).

C'est pourquoi, la Communauté Européenne a pris différentes mesures en vue d'orienter la structure du secteur vers un environnement plus concurrentiel. Toutefois, les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ne sont soumises aux règles de concurrence que "dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie" (10).

Pour le secteur des télécommunications, la Commission a notamment libéralisé le marché des terminaux (11) et tous les services (12) à l'exception de la téléphonie vocale et de la simple transmission de données. Pour cette dernière, le monopole se termine fin 1992. La possibilité de garder un monopole sur la téléphonie vocale (définie de manière restrictive) est fondée sur l'article 90 paragraphe 2 du Traité de Rome afin d'assurer la viabilité financière de l'entreprise pour assumer sa mission d'intérêt général (à savoir principalement la fourniture du service universel). Par contre, la Commission ne s'est pas encore prononcée sur la possibilité d'introduire la concurrence dans l'établissement de l'infrastructure publique.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle, dans la Communauté, les segments infrastructure et service de téléphonie peuvent encore fonctionner dans le cadre monopolistique.

Nous nous proposons d'étudier comment la Grande-Bretagne et la Belgique ont tenté de remédier aux inconvénients des contraintes liées au monopole portant sur la fourniture du service universel.

Afin de cerner la question, nous rappelons les faiblesses caractéristiques de l'équilibre du monopoleur par rapport à une situation de concurrence parfaite. Ce sont:

- une quantité produite plus faible;
- un prix plus élevé;

- un niveau de qualité qui n'est pas soumis à des incitants financiers tels des pertes de parts de marché en cas de détérioration de la qualité;
- la formation d'une rente pour le monopoleur qui, dans le cas envisagé, pourrait être définie comme l'excédent de rémunération par rapport au taux de rendement du capital, taux admis comme nécessaire pour que l'entreprise puisse faire face à toutes ses obligations ainsi qu'aux investissements indispensables. L'existence de cette rente que nous pourrions qualifier de "super profit" constitue un transfert du consommateur au producteur et risque d'induire un effet dissuasif face à l'innovation.

Pour chacun de ces points, nous envisageons donc les palliatifs mis en oeuvre en Grande-Bretagne et en Belgique. Dans un premier temps, il nous semble opportun d'examiner les changements apportés à l'organisation générale du secteur des télécommunications dans ces deux pays. Ensuite nous analysons les palliatifs mis en oeuvre pour remédier aux inconvénients des comportements monopolistiques.

II. ORGANISATION DU SECTEUR

II.A. En Grande-Bretagne

Jusqu'à la fin des années 70, les activités de télécommunications sont regroupées avec les activités postales et administrées en monopole par le Post Office. D'abord administration gouvernementale, le Post Office devient en 1969 une entreprise publique.

A la fin des années 70, le secteur des télécommunications britanniques a besoin d'un sérieux remaniement et son organisation doit être repensée (13). Cette réforme est catalysée par l'arrivée en 1979 de Madame Thatcher. L'évolution politique est favorable à une modification du cadre institutionnel dans lequel se trouvent reléguées nombre d'entreprises publiques dont le Post Office.

La première phase du remaniement du secteur des télécommunications est celle de la **libéralisation**, caractérisée par la volonté gouvernementale d'affaiblir l'empreinte monopolistique du Post Office sur le secteur. D'autre part, on détache les activités de télécommunications du Post Office qui sont octroyées à une nouvelle société (British Telecom, appelée ci-après B.T.). De plus, tous les marchés, excepté celui de la téléphonie, sont libéralisés. Pour ce dernier, le gouvernement a adopté une politique de prudence. En effet, seule la société privée Mercury (qui depuis 1984 appartient à 100% à Cable and Wireless) a obtenu en 1983 l'autorisation gouvernementale d'agir de façon concurrentielle par rapport à B.T. au niveau de l'établissement d'un réseau de télécommunications et de la simple transmission du son et de la voix (14). Cette autorisation était valable jusqu'en novembre 1990. La présence de deux compagnies est à l'origine de la dénomination de "politique duopolistique".

Ensuite, le principe de libéralisation étant acquis, le gouvernement va aborder en novembre 1984 l'étape suivante, celle de la **privatisation** partielle de l'organisme de télécommunications par la vente de 50,2% des actions de B.T. et la mise en place d'un système de **réglementation** (15) indépendant de l'exploitant avec la création d'**OFTEL** (OFfice of TELecommunications). Cet organisme se révèle a

posteriori être un maillon essentiel dans tout le processus britannique. Nous allons pour cette raison nous pencher plus longtemps sur les objectifs qui lui sont assignés et évoquer les défis auxquels il se trouve confronté.

Au préalable, il est important de signaler qu'OFTEL (16) est responsable non pas vis-à-vis du Gouvernement, mais du Parlement auquel il doit faire un rapport chaque année. Cette indépendance se voit renforcée par le fait qu'il tire ses ressources principalement des licences (17) qu'il accorde. Parmi les objectifs assignés à OFTEL, nous en relevons deux. Ils stipulent que le Directeur Général des Télécommunications (qui est à la tête d'OFTEL) ainsi que le Secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie doivent:

1/ s'assurer que des services de télécommunications adéquats sont fournis dans tout le pays et que ceux qui offrent ces services sont capables de les financer;
2/ promouvoir l'intérêt des utilisateurs en organisant la concurrence, en favorisant la recherche et le développement, en veillant à l'efficacité des prestataires de services.

1990 était l'année prévue pour l'évaluation de la politique duopolistique. Au terme de cet examen, il est apparu que la meilleure façon d'améliorer le fonctionnement du secteur des télécommunications était d'introduire la concurrence à tous les niveaux (18) (ceci siginifie donc la fin de la politique duopolistique). Le White Paper de mars 1991 traduit cette volonté d'ouverture.

Dans **le futur,** des problèmes qui sont autant de défis vont surgir, spécialement au niveau de la poursuite du rééquilibrage des tarifs et des conditions à poser pour permettre l'interconnexion entre réseaux concurrents. Pour terminer, il faut signaler qu'en décembre 1991, le gouvernement a vendu plus de la moitié des 49% d'actions de B.T. qu'il détenait encore, notamment pour éviter tout risque de renationalisation de l'entreprise en cas d'arrivée au pouvoir du Parti Travailliste aux élections d'avril 1992. A l'heure actuelle la répartition des actions se présente comme suit: 57,2% sont détenues par des institutions, 21% par des particuliers et 21,8% par l'Etat (19).

II.B. En Belgique

Avant l'adoption de la loi de 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, les activités de télécommunications étaient principalement assurées par la Régie des Télégraphes et des Téléphones (RTT) qui fut créée par la loi du 19 juillet 1930. Cette loi stipulait que la Régie "exploite, dans l'intérêt général, avec application des méthodes industrielles et commerciales, la télégraphie et la téléphonie, avec et sans fil" (20).

La Régie tirait son monopole, en matière de téléphonie et télégraphie avec fil, de la loi du 13 octobre 1930. La RTT était un organisme d'intérêt public de catégorie A caractérisé par une soumission à l'autorité directe du Ministre compétent en la matière. C'était le Ministre qui la gérait et la représentait (21). Quant à la fonction de réglementation, celle-ci était assurée principalement par le Ministre ayant le télégraphe et le téléphone dans ses attributions. Pour aider le Ministre dans l'exercice de cette fonction, la RTT s'était vu confier des missions réglementaires.

Comme on le voit, la RTT exerçait des fonctions à la fois d'exploitation et de réglementation. "Or, il n'est pas sain que la RTT en tant qu'administration fasse la loi et qu'en tant qu'entreprise commerciale, l'exécute à son profit ou en contrôle l'exécution" (22).

Suite à l'évolution technologique, à l'importance croissante des télécommunications dans l'économie, à l'action de la Commission des Communautés Européennes (Livre Vert, directives, ...), il a semblé nécessaire de réformer à la fois le secteur des télécommunications et la RTT en lui accordant une plus grande autonomie.

La loi de 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est une loi cadre créant avant tout une nouvelle catégorie juridique de parastataux: les Entreprises Publiques Autonomes (EPA) (Titre I). Les entreprises visées actuellement sont la RTT, la Régie des Postes, la SNCB et la Régie des Voies Aériennes mais "chaque organisme d'intérêt public qui doit disposer d'une autonomie de gestion dans un secteur industriel ou commercial donné peut (....) obtenir une telle autonomie par la conclusion d'un contrat de gestion (23) avec l'Etat (...)" (24).

Ces nouveaux organismes se voient confier deux sortes d'activités: les activités d'utilité publique et les autres. Ces entreprises disposent d'une plus grande autonomie de gestion qu'auparavant. Les modalités d'exécution des missions de service public sont stipulées dans le contrat de gestion conclu entre l'Etat et l'entreprise.

Au-delà de la création de cette nouvelle catégorie juridique, la loi réforme le statut organique des quatre entreprises publiques citées ci-dessus (Titre II, III, IV, V et VI) ainsi que le secteur des télécommunications (Titre III).

En ce qui concerne ce dernier, seules les missions de service public constituées par les télécommunications publiques sont octroyées, en concession exclusive, à Belgacom (successeur juridique de la RTT). Celles-ci portent sur l'établissement, la maintenance, la modernisation et le fonctionnement de l'infrastructure publique de télécommunications, l'exploitation de services réservés en faveur de tiers (services de téléphonie, télex, de mobilophonie, de radiomessagerie, de télégraphie et de commutation de données (jusque fin 1992) ainsi que la mise à disposition de liaisons fixes) et l'établissement, la maintenance et le fonctionnement des installations accessibles au public situées dans le domaine public. Le reste est soumis au régime de la concurrence.

Par ailleurs, la nouvelle loi sépare, conformément au prescrit européen, les fonctions d'exploitation et de réglementation. Le Ministre ayant les télécommunications dans ses attributions exerce cette dernière fonction. Il est aidé par un organisme indépendant de Belgacom: l'Institut Belge des services Postaux et des Télécommunications (IBPT) (25). Représenté et géré directement par le Ministre, il a, en plus de son rôle d'assistance, acquis les compétences exercées auparavant par la RTT par exemple en ce qui concerne les radiocommunications (assignation des fréquences, police de l'éther, ...).

La réussite de cette construction dépend de manière critique de deux facteurs:
- l'indépendance effective que laisse le contrat de gestion à l'entreprise Belgacom vis-à-vis du Ministre; au vu du premier contrat de gestion, on peut espérer qu'elle sera grande;

- le degré d'indépendance de l'IBPT par rapport à Belgacom (ou à tout autre intérêt particulier).

Au terme de la comparaison entre la Grande-Bretagne et la Belgique, nous avons constaté que malgré une progression similaire quoique différée dans le temps vers une plus grande autonomie, des différences importantes subsistent.

Nous rappelons que B.T. a un statut d'entreprise privée alors que Belgacom reste, malgré son statut autonome, une entreprise publique. Si en Grande-Bretagne le secteur des télécommunications est entièrement libéralisé, en Belgique l'organisme de télécommunications conserve un certain nombre de services en concession exclusive. Enfin, en Grande-Bretagne la fonction de réglementation est assurée par OFTEL qui est responsable vis-à-vis du Parlement, tandis qu'en Belgique elle reste du ressort du Ministre aidé par l'IBPT.

Dans le point suivant nous étudions la façon dont la Grande-Bretagne et la Belgique ont essayé de remédier aux inconvénients issus de la subsistance soit d'un monopole de fait (26), soit d'un monopole de droit.

III. REMEDES SPECIFIQUES

Par rapport à une situation de concurrence parfaite, nous avons signalé dans la première partie quatre inconvénients majeurs liés à l'existence d'un cadre monopolistique, à savoir:

- une quantité produite plus faible;
- un prix supérieur;
- un niveau qualitatif moins performant;
- la formation d'une rente avec pour effet secondaire la démotivation à innover.

Points faibles d'un monopole, quantité, qualité, prix et rente sont au contraire des facteurs essentiels lors de la prestation d'un service. Par conséquent, nous les envisageons dans le contexte décrit précédemment et nous examinons les stratégies spécifiques que la Grande-Bretagne et la Belgique ont mises en oeuvre pour tenter d'y remédier.

III.A. Au niveau des quantités

Dans le secteur des télécommunications, les quantités correspondent à la fourniture du service universel. Sans l'obligation de le fournir, il est évident que toute entreprise se contentera d'offrir des prestations uniquement dans les zones où elle peut dégager du profit, comme l'exemple britannique nous le montre.

1/ En Grande-Bretagne

Les conditions 1 et 2 de la licence accordée à BT stipulent l'obligation de fournir le service universel. La licence accordée à Mercury ne reprend pas cette obligation et après 7 ans de fonctionnement, on constate que Mercury s'est implantée uniquement dans les zones à haute densité de population (27) et a réalisé 90% de son revenu dans la City de Londres. Ceci prouve à quel point il est impératif que le législateur s'assure qu'un service universel soit offert.

2/ En Belgique

"(...) Dans la présente loi, la distinction est faite entre "missions", définies par la loi organique de chaque entreprise publique autonome, et "tâches", identifiées par le contrat de gestion. Le premier terme recouvre essentiellement le champ d'application des activités de service public (28) - par exemple, pour la RTT, les télécommunications publiques (29) - tandis que le second terme a trait à ces activités elles-mêmes." (30)

Dès lors, outre l'obligation pour Belgacom de fournir le service universel, le contrat de gestion définit les tâches de service public que l'entreprise s'engage à mettre en oeuvre et "qu'elle ne ferait probablement pas spontanément si elle ne considérait que son propre intérêt, en particulier sur le plan financier; ces tâches constituent donc pour elle des objectifs à réaliser en tout cas, ou, en d'autres termes, des limites ou contraintes à son autonomie de gestion." (31).

"Les tâches décrites sont considérées comme un minimum .... afin de ne pas empêcher l'amélioration du service rendu à la clientèle" (32). Elles constituent donc "des engagements pris par l'EPA de mettre à disposition un équipement ou un service, de mener des actions spécifiques en matière de développement technologique, ou d'effectuer toute autre prestation dans le champ de leurs missions légales de service public" (33).

En ce qui concerne plus particulièrement Belgacom, il s'agit par exemple du rythme de digitalisation du réseau, du rythme de développement du réseau de mobilophonie GSM, de la mise à disposition de liaisons fixes, du taux de couverture d'installations publiques de télécommunications, etc...

III.B. Au niveau des prix

Pour cette section nous nous référons spécialement à la Grande-Bretagne car son analyse des différents instruments de contrôle parmi lesquels le taux de rendement du capital et un niveau de profit lié à la croissance de la production en volume (ORPL) s'est révélée particulièrement éclairante. La formule qu'elle a préconisée et mise en oeuvre, le Retail Price Index Minus X (RPI-X), y est appliquée non seulement pour le secteur des télécommunications mais aussi pour d'autres secteurs régulés comme ceux du gaz, de l'eau et de l'électricité. En Argentine, Australie, Puerto Rico, Singapour, USA (depuis 1989) et Belgique (depuis 1992), elle a été adoptée pour le secteur des télécommunications. Comme la Belgique a opté pour le R.P.I.-X, nous analysons cette formule de façon plus exhaustive.

Après avoir comparé les trois principaux moyens de contrôle des tarifs, nous signalons les avantages et les inconvénients que sept ans d'application en Grande-Bretagne de la règle RPI-X permettent de dégager. Ensuite nous voyons les adaptations spécifiques introduites dans cette formule en Belgique.

1/ Différents instruments de contrôle

Lorsqu'en 1983, le gouvernement britannique s'est adressé au Professeur Littlechild pour lui demander d'évaluer différentes méthodes de régulation des

prix applicables à B.T., le Gouvernement avait fixé 5 critères à respecter le mieux possible par l'instrument de contrôle, soit:

a/ limiter le pouvoir du monopole;
b/ inciter la société à être efficiente et à innover;
c/ minimiser les charges liées à l'activité réglementaire;
d/ promouvoir la concurrence;
e/ maximiser le prix de vente de B.T. lors de la privatisation et faciliter sa réussite en tant qu'organisation commerciale.

Au regard des critères émis, le Professeur Littlechild (34) a envisagé différents instruments de contrôle parmi lesquels le Maximum Rate of Return (taux de rendement du capital), l'Output Related Profit Level (détermination d'un niveau de profit lié à la croissance de la production en volume) et la règle du R.P.I.-X.

1.1. Contrôle direct sur le niveau de profit, encore appelé taux de rendement du capital

Le taux de rendement du capital est le rapport entre le profit et le capital mis en oeuvre.

Le but de cet outil est de pousser l'entreprise à adopter une politique de prix qui lui offre un "juste" taux de rendement du capital.

Si l'entreprise dépasse le taux de rendement du capital spécifié, l'excédent sera taxé. Cet instrument a été fréquemment utilisé aux USA. Il présente l'avantage d'être bien connu mais il fait l'objet de nombreuses critiques car

- il encourage la firme régulée à fournir des services onéreux, à coût élevé, souvent d'une qualité au-dessus de celle qui est réellement demandée par le client ("gold plating goods"), puisque le niveau de profit accordé à la firme n'est pas amélioré par une minimisation des coûts;

- il n'incite pas l'entreprise à accroître son efficience vu qu'elle est pénalisée par la taxation de la réussite de ses efforts; par contre, si la firme se montre inefficiente, elle n'en subit pas les conséquences;

- il provoque un excès d'investissements en capital (effet d'Averech-Johnson): l'entreprise augmente son niveau de profit par une surcapitalisation,ce qui la pousse à choisir des techniques de production intensives en capital; dès lors l'instrument de contrôle conduit l'entreprise régulée à prendre des décisions qu'elle n'aurait pas prises si elle n'y avait pas été soumise;

- il ne tient pas compte de la structure particulière des coûts de l'industrie des télécommunications : il ne précise pas de manière évidente la façon d'allouer les coûts communs (tels les bâtiments, les frais généraux, la maintenance de l'infrastructure, ...) entre marchés régulés sous monopole ou quasi monopole et marchés soumis au jeu de la concurrence; il est clair que la firme essaiera de persuader le régulateur que la plupart des coûts communs sont à affecter aux marchés régulés sous monopole; cela lui permettra d'accroître son niveau de profit tout en restant dans la norme du taux de rendement qui lui a été assigné; de plus, dans les marchés concurrentiels, où les prix ne se réfèrent pas à un taux de rendement, la firme pouvant opérer en ne couvrant qu'une petite partie des coûts communs saura pratiquer des prix attractifs; le régulateur devra donc spécifier de façon précise et détaillée les procédures d'allocation des coûts, ce qui augmentera les charges liées à l'activité réglementaire suite à la quantité d'informations nécessaires.

Pour rencontrer une partie de ces critiques, il semblait qu'un meilleur instrument de régulation serait celui liant le niveau de profit à la croissance de la production en volume.

1.2. Détermination d'un niveau de profit lié à la croissance de la production en volume (ORPL)

Cet instrument a pour objectif d'inciter l'entreprise dominante à accroître sa production en maintenant des prix bas et en diminuant ses coûts: plus la production augmenterait au cours de l'année, plus le taux de taxation du profit serait bas. "Soit un niveau standard de taxation de 50% pour un taux de croissance de 5%. Ce taux baisserait à 40% si 7% d'augmentation de la production est atteinte et il passerait à 60% si l'augmentation de production est seulement de 3%" (35).

L'intérêt majeur de cet instrument est de s'attaquer de façon originale au problème posé par le pouvoir dont dispose la firme dominante, en obtenant des prix bas pour une production plus importante.

Cependant, il présente un certain nombre d'inconvénients:

- il y a démotivation à l'investissement car celui-ci est risqué, son financement étant assuré par les bénéfices; or si une entreprise est soumise à cet instrument, toute diminution imprévue de la demande provoquant une chute de la production entraînera une réduction des bénéfices qui, dans ce cas, seront plus lourdement taxés; l'entreprise est, au fond, doublement pénalisée par cette baisse de production;

- il ne dit rien des prix, se focalisant uniquement sur la production en volume; deux conséquences négatives en résultent: la première est le risque de manipulation des prix par sous-tarification de certains services pour accroître leur production; la deuxième est le frein à l'entrée de nouveaux concurrents découragés par des tarifs aussi bas; on aboutit à un conflit entre l'objectif d'accroître la production et le souhait d'encourager la concurrence;

- à la limite on pourrait imaginer qu'une firme ait avantage à produire plus que ce que la demande ne pourrait absorber afin de s'assurer un volume de production supérieur.

1.3. R.P.I.-X (Retail Price Index Minus X)

C'est un système de réglementation directe de la hausse de certains tarifs ("Local Tariff Reduction") dans lequel le taux de croissance moyen pondéré du prix d'un panier de services n'augmente pas plus que le R.P.I. (taux d'inflation) diminué d'un taux de croissance déterminé.

$$W_t \leq R.P.I._{t-1} - X + R_t$$

où W_t = Taux de croissance moyen pondéré du prix du panier de service(36). Les poids sont donnés en fonction du pourcentage de revenu auquel chaque service a contribué lors de l'année écoulée. L'augmentation proposée des prix de chaque bien est multipliée par cepoids. Donc une augmentation de prix de 5% pour un bien qui contribue pour 10% dans le revenu aura le même impact au total qu'une augmentation de 10% d'un bien qui contribue pour 5% dans le revenu.

$R.P.I._{t-1}$ = Taux d'inflation de l'année précédente.

X = Taux de croissance donné dont l'introduction dans la formule doit permettre un taux de rendement raisonnable du capital pour autant que les niveaux de productivité escomptés soient atteints. La fixation de ce taux est cruciale. Nous y reviendrons plus longuement.

Rt = Report de la partie du taux de croissance des prix autorisé les années précédentes et non utilisé par l'entreprise (="under recovered entitlement from the previous year") c'est-à-dire que si l'année précédente l'entreprise pouvait augmenter ses prix de 3% et ne l'a fait que de 2,8%, elle peut, l'année suivante ajouter le 0,2% non utilisés (R_t) à la formule de fixation des tarifs.

Nous remarquons donc que le niveau de X est établi en fonction d'un taux de rendement du capital acceptable. La question se pose: quelles différences y a-t-il entre cette règle et celle du taux de rendement du capital?

La première porte sur l'objet d'application de la formule: dans le cas du RPI-X, l'instrument a une action directe sur les prix tandis que le taux de rendement du capital porte sur le niveau de profit et a seulement un effet indirect sur les prix.

La deuxième concerne la période pendant laquelle la règle fonctionne sans risque de modification de la part du régulateur.

- Dans le cas du R.P.I.-X, régulateur et entreprise fixent au préalable la durée de la période pendant laquelle l'instrument agit sans être modifié. La firme peut donc réduire ses coûts sans devoir simultanément réduire les prix et engranger le profit d'une politique minimisant les coûts. Le point délicat est la détermination de la durée de la période (37) car la révision de la formule est notamment nécessaire pour permettre de suivre un niveau acceptable de profit au cours du temps.

- Dans le cas du contrôle direct sur le profit, les prix varient conjointement avec les coûts, ce qui ne motive pas l'entreprise à fonctionner de manière la plus efficiente possible.

En introduisant le R.P.I.-X, nous avons signalé qu'il avait été d'abord appliqué en Grande-Bretagne. L'expérience britannique nous permet de dégager avec plus de pertinence le prineipaux avantages mais aussi les inconvénients de cet instrument et d'en faire bénéficier notre réflexion sur les modalités d'application en Belgique.

2/ En Grande-Bretagne

Après 7 années d'utilisation de la règle R.P.I.-X, nous pouvons en découvrir les *principaux avantages*.

- *L'impact direct sur le pouvoir de monopole.* En effet, la réglementation ne s'applique qu'à certains tarifs. Elle cible ceux qui sont les moins soumis à la concurrence (appels locaux notamment). Les autres services ou équipements étant régulés par le jeu spontané de celle-ci, il n'y a pas de contrainte sur les prix à leur sujet.

- *Le pouvoir incitant à l'efficience et à l'innovation.* Comme nous l'avons signalé précédemment, l'entreprise régulée peut opérer à un niveau plus bas que celui fixé par le R.P.I., engranger du profit suite à l'augmentation de production ou à la diminution des coûts et garder ces bénéfices ce qui n'était pas possible si l'on avait appliqué les règles qui s'attaquaient au profit réalisé.
  Il ne faut pas se faire d'illusions : une diminution des coûts n'est pas toujours l'heureuse conséquence d'une plus grande efficience, elle peut être le résultat d'une baisse de qualité des services (nous y reviendrons par après).

- *La flexibilité.* Il est important de se rappeler que la règle précise que le taux de croissance des tarifs concernés doit être <u>en moyenne</u> inférieur de X% au taux d'inflation. L'entreprise garde une marge de manoeuvre à l'intérieur du panier des services soumis à la réglementation et peut pratiquer la subsidiation croisée entre les différents services inclus dans ce panier. L'objection majeure à garder la latitude de pratiquer la subsidiation croisée est son anti-compétitivité, mais dans le cas de B.T., il était essentiel de garder, du moins au début, un certain degré de flexibilité car les prix initiaux étaient considérablement éloignés des coûts.
  De ce fait, en 1984, le Gouvernement avait opté pour un panier général reprenant les appels locaux, longue distance ainsi que les charges d'abonnement résidentiel. Globalement les prix des services faisant partie du panier étaient soumis à la règle R.P.I.-3 (qui passera en 1989 à 4,5, en 1991 à 6,25 et en 1992 à 7,5). Il faut se rappeler qu'à l'intérieur du panier, les prix peuvent varier considérablement avec comme seule contrainte qu'<u>en moyenne</u>, ils respectent le R.P.I.-X. Pour éviter des exagérations, les charges d'abonnement ont reçu un second coefficient limitant la variation de prix les concernant à R.P.I.+2 sinon il aurait été tentant pour B.T. d'augmenter sensiblement ces charges, inévitables pour les usagers, afin de diminuer le prix des communications et d'ainsi faire coup double, c'est-à-dire rester sous le R.P.I.-X global tout en étant plus compétitif par rapport à Mercury d'abord et à d'autres entrants ensuite.
  Plus le panier comprend de services auxquels s'applique le taux global, plus souple est le processus de rééquilibrage des prix par subsidiation croisée et moindre est l'efficacité du contrôle de chacun des tarifs concernés.
  La tendance à inclure le plus possible de services dans le même panier a été renforcée lors des révisions de 1989, 1990 et 1992. En effet, sont dorénavant inclus dans la règle R.P.I.-7,5 les appels internationaux et les charges d'abonnement non résidentiel. Pour ces dernières, la seconde contrainte R.P.I.+2 est d'application. Sont restées dans un panier différent le tarif des

lignes louées qui sont soumises à la règle R.P.I.-0. Quant aux charges de connexion, un tarif particulier est d'application: elles ne peuvent excéder 99£.
Enfin tous les autres services commutés ne peuvent globalement augmenter plus que l'inflation.
Suite à la révision de 1992, les services soumis à l'instrument de contrôle représentent désormais 100% du chiffre d'affaires de British Telecom. Mais le rééquilibrage pratiqué par B.T. touche défavorablement les petits utilisateurs ce qui nous conduit à examiner les inconvénients de la règle R.P.I-X.

Inconvénients

- *La flexibilité.* Avantage indéniable du point de vue de B.T., elle a des retombées négatives pour les petits utilisateurs, touchés défavorablement par le rééquilibrage pratiqué par B.T. En analysant le tableau d'évolution des tarifs de B.T. (38) on constate:
  - la hausse des tarifs locaux;
  - la hausse des tarifs des périodes creuses;
  - la hausse des frais fixes.

  Or le petit utilisateur téléphone peu, de façon locale, à des périodes creuses et subit de plein fouet la répercussion de ces hausses.
  Pour remédier à cet inconvénient on pourrait imaginer d'avoir à l'intérieur du panier général un certain nombre de prix plafonds individuels comme cela est en vigueur pour les charges d'abonnement avec le R.P.I+2.
  La flexibilité permettant la péréquation tarifaire est également un moyen détourné que peut utiliser B.T. pour freiner l'entrée de concurrents potentiels. B.T. a manoeuvré de cette façon, en diminuant le prix des appels longue distance, marché sur lequel il se trouve en concurrence avec Mercury, mais en augmentant le prix des appels locaux où la concurrence est faible. L'un compensant l'autre, B.T. respectait cependant la contrainte du R.P.I.-X mais mettait son concurrent en difficulté. Finalement les petits utilisateurs(c'est-à-dire les abonnées qui téléphonent peu et en plus localement) sont lésés, les seuls bénéficiaires étant les entreprises ayant de nombreux contacts avec l'international ou les régions éloignées du pays.

- *La fréquence de révision de la formule et la durée de la période pendant laquelle elle s'applique.* En effet, il y a un conflit entre l'adéquation des prix par rapport aux coûts qui exige des périodes plus courtes et l'efficience qui est stimulée par des plus longues périodes.
  Si la période entre deux adaptations successives du coefficient X est courte, les prix suivront certes l'évolution des coûts mais alors on se rapproche de l'instrument portant sur le taux de rendement du capital avec tous les inconvénients qui lui sont associés.
  Garder un intervalle de temps plus long entre deux modifications du R.P.I.-X pallierait cet inconvénient et encouragerait donc l'entreprise à diminuer ses coûts et à être efficiente car elle aurait l'assurance de garder tout le bénéfice réalisé. Cependant des intervalles trop longs pourraient conduire à avoir d'une part des prix qui s'éloignent des coûts et d'autre part un taux de rendement s'éloignant du taux de rendement estimé lors de la révision. Pour répondre à cette dérive on pourrait imaginer une modification de la règle qui envisagerait en cas de super profit, donc de bénéfices excédant ceux autorisés par le taux de rendement du capital, le partage de ceux-ci entre la firme et ses clients ("profit sharing"). Cette solution n'est pas encore idéale car elle peut induire une diminution de la motivation d'amélioration de l'efficience suite au partage des bénéfices engendrés.

- *La base de calcul du "X" qui repose sur une estimation des gains de productivité réalisables par la firme régulée.* Cette estimation est délicate et un écart important peut s'établir entre les gains de productivité estimés et les gains effectivement réalisés. Cet écart peut avoir des raisons techniques (effets mal anticipés du progrès technique) ou tenir simplement à la difficulté d'un exerciee de prévision sur la durée de l'accord. Des contraintes de productivité trop fortes mettent en difficulté la firme; des contraintes trop "laxistes" lui permettent de réaliser des profits d'autant plus importants que la période est longue, et ceci aux dépens des utilisateurs. C'est pour cela que les Américains ont opté pour une formule permettant à l'entreprise de choisir, pour la règle à appliquer, entre deux facteurs de productivité: soit 3,3% soit 4,5%. Si la firme choisit la contrainte la plus élevée, elle pourra, en retour, garder une plus grande part du profit excédant l'estimation du taux de rendement du capital.

- *La possibilité de gestion de la période d'application de la formule au seul avantage de la firme.* L'entreprise peut faire des arbitrages temporels qui l'arrangent: fortes performances au début de la période et faibles performances en fin de période pour dissuader le régulateur de durcir les objectifs de gain de productivité pour les périodes ultérieures.

- *L'absence d'indication si le niveau des coûts rattrape ou dépasse celui des prix facturés.* L'entreprise cadenassée par la contrainte du R.P.I.-X va-t-elle devoir travailler à perte?

- *L'absence de référence à un seuil de qualité.* La méthode de contrôle des prix ne prend pas en compte la variation éventuelle de qualité de service: la firme régulée peut laisser se dégrader une qualité de service coûteuse à entretenir (service de maintenance, ...) pour compenser une baisse de tarifs trop contraignante. Nous nous posons la question de savoir s'il est possible d'inclure dans la formule R.P.I.-X des incitants financiers en vue de remédier à cet inconvénient (nous y reviendrons plus longue-ment).

Il ne faudrait pas se laisser abuser par les aspects négatifs que nous avons relevés. Nous les avons soulignés ear la Belgique ayant, comme nous le verrons, adopté cette règle, il nous semblait pertinent d'attirer l'attention sur ce sujet. Les inconvénients sont plus que compensés par les avantages retirés de l'application du R.P.I.-X, même si ces derniers ont fait l'objet d'un développement plus succinct. De plus la comparaison avec les autres modes de régulation des prix penche largement en sa faveur.

3/ En Belgique

Seuls les tarifs portant sur les prestations réalisées dans le cadre des tâches de service public doivent être déterminés de manière plus ou moins détaillée.

L'article 9 de la loi de 1991 stipule que "les tarifs maximums, ou les formules pour leur calcul, qui ne sont pas réglés dans le contrat de gestion, sont soumis à l'approbation du Ministre (...)".

Pour les activités en concurrence, les entreprises publiques peuvent déterminer les tarifs ainsi que les structures tarifaires en toute liberté (en respectant néanmoins, comme toute entreprise commerciale, la réglementation générale des prix).

Après examen, Belgacom et le Gouvernement belge ont choisi d'adopter le mode de régulation en vigueur en Grande-Bretagne à savoir le R.P.I.-X. Il y a cependant deux différences notables.

- L'approche belge présente un panier général pour l'ensemble des services réservés (dont la pondération est fixée en fonction des recettes que ces prestations ont réalisées en 1991). Comme l'expérience britannique le montre, cela laisse une grande flexibilité quant à la fixation des tarifs des différentes composantes et donc une marge de manoeuvre importante. Ceci est justifié par le fait que, comme dans le cas de B.T., il est nécessaire de laisser, au début du moins, un certain degré de flexibilité car les prix initiaux sont forts éloignés des coûts. Rien n'empêche dans un deuxième temps, lorsque l'on estimera le processus de rééquilibrage suffisamment entamé, de déterminer des "price-caps" de manière plus spécifique.
- La valeur du X est fixée à 0 (R.P.I.-0). Attribuer à X la valeur 0 semble peu contraignant si l'on garde en mémoire la valeur 7,5 qui sera, dès le 1er août 1993, en vigueur en Grande-Bretagne. Il faut cependant comparer le niveau initial des prix pratiqués. La grande-Bretagne est parmi les pays ayant au départ les tarifs les plus élevés.

Il convient d'être attentif à l'évolution des prix afin que celle-ci ne conduise pas la Belgique dans le moyenne supérieure des tarifs pratiqués par les pays de l'OCDE. Il faudra également veiller à ce que cette évolution ne contraigne pas certaine personnes à abandonner l'utilisation des services de télécommunications. Si cela était le cas, il faudrait au moins adapter l'article 18 du contrat de gestion sur les tarifs réduits pour raisons sociales ou humanitaires et élargir son champ d'application.

III.C. Au niveau de la qualité

1/ En Grande-Bretagne

La licence accordée à B.T. ne fixe pas de contraintes explicites concernant les objectifs qualitatifs. Suite à une détérioration notable de la qualité constatée en 1987, le régulateur OFTEL a pris l'initiative de négocier avec B.T. et a obtenu l'octroi de "compensation scheme" aux clients lésés. Ce mécanisme contraignant l'entreprise au paiement d'une amende en cas de non-respect du seuil de qualité est entré en vigueur en mars 1988. Le consommateur est dédommagé en cas de retards imputables à B.T. dans les connexions ou réparations. A titre d'exemple, nous citerons l'astreinte de 5£/jour que B.T. doit payer au client si la connexion n'a pas été réalisée à la date convenue ou si le dépannage n'a pas été effectué dans les 48 heures.

Des critiques ont été formulées à propos de ce système.

La première tient au fait qu'il repose sur les plaintes des clients relatives à des

faits qui doivent être objectifs et observables. Ces deux caractéristiques auxquelles tous les aspects qualitatifs ne peuvent répondre de la même façon, rendent la méthode partiellement inopérante. Le système est efficace s'il se rapporte à une demande homogène et à une exigence précise au point de vue de la qualité. En effet, autant il est facile de mesurer le délai d'attente pour une réparation, autant il est malaisé de mesurer la qualité de l'accueil réservé au client, ceci relevant du domaine subjectif. Effectivement en Grande-Bretagne les seuls cas donnant lieu au paiement de dédommagements répondent aux critères d'objectivité et d'observabilité.

La deuxième critique concerne les montants compensatoires: s'ils sont trop faibles, leur impact sera insuffisant pour inciter l'entreprise à changer de stratégie. Par contre, si la somme est fort élevée, elle va se répercuter dans les coûts et augmenter les prix lors des révisions de la formule au préjudice de la majorité des clients.

Il faut également ne pas perdre de vue que l'entreprise n'est pas toujours responsable de la baisse de la qualité (ex: conditions climatiques, fournisseurs, ...).

2/ En Belgique

Outre la fixation des tâches de service public qui présuppose un certain niveau de qualité, "le contrat de gestion doit contenir des règles de conduite que l'entreprise s'engage à suivre vis-à-vis des usagers de ses prestations de service public, par exemple des clauses qui doivent se trouver dans des contrats-types, les délais d'attente maximums, etc... Ces règles ne visent donc pas les prestations nouvelles, mais la manière de réaliser les tâches de service public" (39).

Contrairement au cas britannique ces indicateurs sont fixés dans le contrat conclu avec l'Etat où figurent les objectifs précis que Belgacom doit rencontrer pour les services réservés.

Si Belgacom ne satisfait pas aux obligations qualitatives qui lui ont été assignées, l'entreprise sera pénalisée par une majoration de l'indemnité à verser à l'Etat (article 31 §3 du contrat de gestion), en application du principe de relativité des contrats.

Nous nous permettrons une remarque à ce sujet: dans pareille éventualité, le contrat de gestion prévoit actuellement certes une pénalisation mais la personne lésée, à savoir l'utilisateur, ne recevra aucun dédommagement direct pour le préjudice subi. Il nous semble illusoire de croire que le sens civique des citoyens est à ce point développé pour se réjouir du bénéfice que l'Etat va retirer de leur propre malheur, même si cet apport pouvait soulager les problèmes financiers de la Belgique.

Du point de vue de l'utilisateur, il ne fait aucun doute que le système britannique des "compensation scheme" a nettement plus d'attrait.

3/ Suggestion: introduction d'un facteur incitatif dans la formule portant sur le contrôle des tarifs (R.P.I.-X) (40)

Avant d'aborder cette réflexion nous posons deux postulats: d'une part, l'organisme chargé de la réglementation dispose de toutes les informations utiles pour se

forger une opinion ce qui dans le contexte belge devrait être facilité du fait que Belgacom demeure entreprise publique, et d'autre part, il est capable de préciser des normes qualitatives auxquelles doivent satisfaire les différentes composantes intervenant dans le service concerné afin d'établir un rapport qualité/prix probablement non optimal mais autour duquel un consensus raisonnable pourra se faire.

Ceci étant dit, le problème qui subsiste est de motiver l'entreprise à respecter les standards de qualité. Dans un marché concurrentiel, la stimulation est en corrélation immédiate avec des incitants financiers: toute détérioration de la qualité va entraîner une perte de parts de marché et inversément la satisfaction des clients aura un effet positif sur l'accroissement de la demande adressée à la firme.

Mais pour les services non soumis à la concurrence, deux solutions peuvent être envisagées: soit contraindre l'entreprise monopolistique à verser des "customer compensation scheme" (méthode utilisée en Grande-Bretagne), soit intégrer dans la formule d'élaboration des tarifs, des paramètres qualitatifs afin que toute variation par rapport aux standards de qualité fixés soit répercutée dans les prix pratiqués.

C'est cette deuxième méthode que nous nous proposons de développer en prenant comme base la formule du **R.P.I.-X.**

Au préalable, il convient

1/ de repérer les différents critères : dans le cas du service téléphonique,
- fourniture (délai),
- fiabilité,
- caractéristiques de la transmission,
- confidentialité,
- facturation,
- téléphones publics;

2/ de déterminer un certain nombre d'indicateurs de qualité **(i)** au sein de chaque critère; par exemple
- pour la fourniture,
  - le délai de raccordement au service commuté,
  - le délai de transfert,
  - le délai de réponse pour le service manuel de renseignements, de dérangements,
  - le délai d'attente de la tonalité,
  - la durée d'établissement de la communication,
  - le délai de rétablissement-réparation du service commuté,
  - ...
- pour la fiabilité,
  - le taux de défaillance des appels nationaux,
  - le taux de défaillance par connexion,
  - ...

3/ de définir pour chacun de ces indicateurs de qualité les seuils ou standards de qualité **(S(i))**; d'un point de vue économique, le niveau optimal de qualité pourrait être décrit comme étant celui pour lequel une amélioration marginale de la qualité est égale aux coûts à consentir pour atteindre cette amélioration; en reprenant l'exemple précédent;
- le délai de raccordement au service commuté est de x jours;
- ...

4/ d'affecter chaque indicateur de qualité d'une pondération propre en fonction de son importance **W(i)**; la somme des différentes pondérations sera égale à 1;
il est évident que la pondération affectée à l'indicateur portant sur le nombre de téléphones publics sera supérieure à celle qui a trait au service manuel; les poids assignés aux différentes composantes devraient être basés sur l'évaluation de leur importance relative selon les clients.

Après avoir précisé ces différents points, nous pouvons introduire la notion de performance de qualité d'un indicateur **Q(i)** (41):

$$Q(i) = \frac{(P(i)-S(i)}{S(i)}$$

Cet indicateur se calcule à partir de la différence entre la performance P(i) réellement observée pour le critère et le standard de qualité qui lui avait été fixé S(i).

Pour l'ensemble des indicateurs de qualité, nous allons définir **Q***, indicateur global de la qualité de performance de l'entreprise

$$Q^* = \Sigma\, Q(i) \,.\, W(i) \quad (42)$$

Q* s'obtient en multipliant les performances de qualité de chaque indicateur (Q(i)) par la pondération qui lui est affectée (W(i)) et en sommant les résultats.
Par conséquent, si toutes les performances observées (P(i)) sont conformes aux standards de qualité fixés (S(i)), la différence vaut zéro et Q* sera nul.
En cas de sous-performance, Q* sera négatif tandis que la surperformance rend Q* positif.

En revenant à la formule R.P.I.-X, nous proposons d'y introduire l'indicateur global Q* afin d'établir un lien entre la performance de qualité et les tarifs pratiqués.
Elle deviendrait:

$$\mathbf{P_t = RPI_{t-1} - X + R_t + a.Q^*_{t-1}}$$

a étant un facteur incitatif de qualité.

Une entreprise performante au niveau de la qualité aura un indicateur Q* positif et pourra, toutes autres choses étant égales par ailleurs, augmenter ses prix de façon proportionnelle.

Quelques considérations supplémentaires sont à signaler.

- Une telle approche est très flexible. Comme Q* est une somme de performances ponctuelles, si l'entreprise ne rencontre pas certains standards de qualité, elle peut compenser des résultats négatifs par de meilleures performances pour d'autres critères.

- Le fait de calculer Q* permet d'évaluer l'entreprise sur le plan qualitatif. Un score positif ou nul indique qu'elle atteint au moins le niveau demandé.

Cependant cette formule, aussi attrayante qu'elle puisse paraître, n'est pas encore applicable telle quelle. En effet nous retrouvons le problème rencontré pour les "compensation scheme" à propos de la quantification des différents indicateurs. La récolte de toutes les informations nécessaires sera une tâche ardue. De plus nous nous trouvons face à une demande non homogène (les différents clients ou groupes de clients ont des exigences différentes quant au niveau de qualité, suivant leurs besoins propres). La pondération à attribuer aux différents indicateurs de qnalité (W(i)) est d'une difficulté comparable.

La détermination du facteur incitatif de qualité, noté "a" dans la formule, est une deuxième source de difficulté. Comme pour la fixation des montants compensatoires, un coefficient trop faible aura peu d'impact pour l'entreprise ce qui pourrait l'inciter à ne pas en tenir compte. Inversément si "a" est trop élevé, l'entreprise cherchera avant tout à rencontrer les standards de qualité définis par le régulateur entraînant de ce fait une augmentation sensible des tarifs (Pt). Le rapport qualité/prix deviendra insupportable pour l'utilisateur courant. Il ne faut pas perdre de vue que ce rapport est un élément déterminant de cette problématique.

Enfin, dans le cas de la Belgique, si la déterioration de la qualité provoque une diminntion des prix telle que l'entreprise ne couvre pas ses coûts, l'Etat va devoir apurer cette perte (comme nous le verrons au point suivant). En dernier ressort, le citoyen belge devra subir à la fois une diminution de la qualité et un risque de ponction fiscale supplémentaire.

III.D. Au niveau de la rente

1/ En Grande-Bretagne

Rien n'est prévu à cet effet dans la licence de B.T. car le régulateur compte sur l'effet de la concurrence, qui, comme nous l'avons rappelé, a notamment débuté avec l'introduction de Mercury en 1983, pour empêcher B.T. de réaliser de "super-profits".

Le fait que la formule de contrôle des tarifs (R.P.I.-X) soit soumise à révision périodique, permet de corriger un éventuel dépassement du taux de rendement du capital en agissant sur le facteur X. Pour restreindre les profits supranormaux, le nombre X sera augmenté.

2/ En Belgique

Le principe de base des relations financières entre l'Etat et l'EPA est que le premier accepte de payer au second une subvention calculée en fonction du coût et des recettes des tâches de service public. Cette subvention est destinée à compenser les charges nettes que l'Etat impose aux entreprises publiques dans le cadre des missions de service public.

Inversément, la loi prévoit la possibilité pour l'entreprise publique de verser une indemnité à l'Etat en contrepartie des avantages liés aux droits exclusifs dont elle jouit, sources de gains excédant les coûts des missions de service public.

Dans le cas de Belgacom, cette indemnité est calculée comme étant la différence entre un pourcentage du résultat d'exploitation des télécommunications publiques et les coûts des missions de service public. Ces coûts "comprennent, d'une part, les charges supportées dans le cadre de ces missions et, d'autre part, le manque à gagner découlant des réductions tarifaires accordées pour des raisons à caractère social, telles que prévues à l'article 18" (43).

En outre, indépendamment du résultat obtenu par l'application de la formule, Belgacom s'engage à garantir le paiement d'une partie substantielle de l'indemnité escomptée limitée toutefois à un montant maximal déterminé. "Si le résultat du calcul donné par la formule reprise à l'article 23 dépasse les montants M (maximaux) attendus par l'Etat, le solde est considéré comme une dette de Belgacom envers l'Etat" (44).

L'Etat admet par ailleurs que son capital ne soit pas directement rétribué: il préfère une augmentation de valeur aux dividendes à l'exception de la perception de la rente.

Les considérations relatives à la révision de la formule du R.P.I.-X telles que nous les avons signalées pour le cas britannique peuvent être transposées pour notre pays.

CONCLUSIONS

Cette étude a, nous l'espérons, mis en lumière la similitude d'évolution vers une autonomie accrue que connaissent les organismes de télécommunications belge et britannique. Le processus pour y arriver diffère: libéralisation totale et privatisation partielle en Grande-Bretagne, transformation en E.P.A. avec maintien du monopole pour les télécommunications publiques, en Belgique. Toutefois, B.T. détient encore un monopole de fait pour la fourniture du service téléphonique. Connaissant les faiblessses résultant d'un comportement monopolistique, nous avons étudié les remèdes spécifiques figurant dans la licence octroyée à B.T. et dans le contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et Belgacom. Nous les rappelons succinctement:

Stipulations figurant dans		
	la licence octroyée à B.T.	le contrat de gestion conclu entre l'Etat belge et Belgacom
A propos		
des quantités produites	Obligation de fourniture du service universel (conditions 1 et 2 de la licence)	Obligation implicite de fourniture du service universel et détermination des tâches de service public (articles 4 à 12).
des prix	Application de la formule R.P.I.-X (condition 24 de la licence).	Application de la formule R.P.I.-X (articles 13 à 18).
de la qualité	Dans la licence, il n'y a pas d'objectifs qualitatifs explicitement formulés, mais B.T. a accepté le principe de "compensation scheme".	La fixation des tâches de service public présuppose un certain niveau de qualité. En outre, des règles de conduite vis-à-vis des usagers figurent aux articles 21 et 22.
de la rente	Rien ne figure à cet effet dans la licence.	Versement d'une indemnité de monopole à l'Etat (articles 23 à 26).

Il est intéressant de constater que notre pays a adopté en matière tarifaire la règle appliquée depuis quelques années en Grande-Bretagne. L'avance prise par la Grande-Bretagne nous livre de précieux enseignements dont il convient de tenir compte.

Nous voudrions souligner une fois encore, le rôle primordial joué par le régulateur britannique OFTEL. Pareille mission sera dévolue à l'IBPT. La réussite de la réforme mise en oeuvre dans notre pays dépendra non seulement des performances de Belgacom, de l'efficacité de l'IBPT, mais aussi de la qualité de la relation qui s'établira entre l'Etat et l'entreprise.

Ce travail n'a pas la prétention d'avoir épuisé le sujet. Il serait notamment intéressant de le prolonger en se posant la question: vaut-il mieux une entreprise privée ou un organisme public pour que soient les plus efficaces les remèdes appliqués afin de pallier les inconvénients des comportements monopolistiques ?

BIBLIOGRAPHIE

ARMSTRONG M., REES R., et VICKERS J. (October 1991), *Optimal regulatory lags under price cap regulation.*

BAUER B. (Dezember 1991), *Quality and quality regulation of reserved telecommunications services*, WIK, Bad Honnef.

B.T., *Annual Review 1992 and summary financial statement.*

Contrat de gestion entre l'Etat belge et la RTT (Belgacom), version du 25-05-92.

DE CROMBRUGGHE B., et POULLET Y. (1986), "La réglementation des télécommunications en Belgique", *Administration Publique*, n° 3, pp. 187-215.

DEFRAIGNE Ph. (1990), "Un modèle de reréglementation: les Etats-Unis", *Cahiers du CRID*, Namur, pp. 65-75.

GARNHAM N. (1988), "Universal service in European telecommunications", *a paper prepared for the Communications Policy Research Conference*, London.

GLYN D.R. (April 1992), "The mechanisms of price control", *Utilities Policy*, pp.90-99.

LITTLECHILD S.C. (1983), *Regulation of BT's profitability*, D.T.I., H.M.S.O.

MEUNIER B. (1992a), "Le contenu et les objectifs de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques", *Les Entreprises Publiques Autonomes - La nouvelle loi du 21 mars 1991*, Bruylant, Bruxelles, pp.53-64.

MEUNIER B. (1992b), *Management du non-marchand*, Economica, Paris.

OFTEL (January 1992), "The regulation of BT's prices", *Consultative Document.*

THIRAN Ch. (1991), *Télécommunications et monopole contestable: les leçons du cas britannique*, Namur.

NOTES

1) Je tiens à remercier J.M. Cheffert, Ph. Defraigne, B. Meunier, Y. Poullet et R. Queck pour leur intérêt et les commentaires judicieux qu'ils ont apportés aux versions préliminaires de cet article.

2) Les télécommunications peuvent se définir comme étant toute transmission (transport, commutation, traitement), émission ou réception de signes, signaux, écrits, images, sons ou données de toute nature, par fils, câbles, radio-électricité, signalisation optique ou autres systèmes électromagnétiqnes entre deux ou plusieurs émetteurs/récepteurs qui se trouvent à une distance telle que ni la vue ni l'ouie ne suffisent à percevoir ces signaux.

3) N. Garnham (1988), "Universal service in European telecommunications", *a paper prepared for the Communications Policy Research Conference*, London, p.5

4) Doc. Parl., Chambre, n°1287/1/1989-1990/ p.40

5) Nous nous intéressons uniquement aux réseaux construits essentiellement par câble et donc nous n'envisageons pas le cas des radiocommunications.

6) "L'objectif d'efficience exprime la volonté de minimiser le coût par unité produite", in B. Mennier (1992b), p.105

7) "Dans un monde où la concurrence est l'idéal, il existe un monopole naturel dans un marché particulier si et seulement si une seule firme peut fournir un prodnit donné à moindre coût que toute combinaison de plusieurs firmes. Les conditions d'existence d'un monopole naturel peuvent se résumer à l'exigence de sousadditivité de la fonction de coût:
- dans le cas d'un marché à produit unique, les économies d'échelle sont une condition suffisante mais non nécessaire de sousadditivité de la fonction de coût;
- dans le cas d'un marché multiproduits, les économies d'échelle et d'envergure ne sont plus une condition suffisante. On a sousadditivité seulement s'il y a des économies de production jointe. Celles-ci peuvent être mesurées soit par le concept de complémentarité des coûts, soit par la combinaison des hypothèses de convexité et de sousadditivité radiale." in Ch. Thiran (1991), pp.9 et 25

8) Pour plus de détails concernant cette remise en cause du concept de monopole naturel dans le secteur des télécommunications, voir Ch. Thiran (1991), pp.26-36

9) "Le secteur des télécommunications connaît actuellement dans le monde une profonde mutation et de plus en plus rapide avec la convergence des télécommunications, de l'informatique, des systèmes bureautiques et informatiques commerciaux et, à long terme, de l'audiovisuel.
...En une décennie (les années 80), les nouvelles capacités technologiques ont entraîné une croissance rapide des services". Communication de la Commission des Communautés européennes, *Vers une économie européenne dynamique*, Livre Vert sur le développement du marché commun des services et équipements de télécommunications, COM (87) 290 final, 30 juin 1987, p.21

10) Article 90 paragraphe 2 du Traité de Rome

11) Directive de la Commission 88/301/CEE du 16 mai 1988 relative à la concurrence dans les marchés de terminaux de télécommunications, J.O. n° L 131 du 27 mai 1988, dite "directive Terminaux"

12) Directive du Conseil 90/387/CEE du 28 juin 1990 relative à l'établissement du marché intérieur des services de télécommunications par la mise en oeuvre de la fourniture d'un réseau ouvert de télécommunications, J.O. n° L 192 du 24 juillet 1990, dite "directive Services".
Cette directive ne traite pas les services de radiomessagerie, mobilophonie, satellites et télex.

13) Pour plus d'informations voir Ch. Thiran (1991), pp.70-74.

14) "Les raisons invoquées pour limiter l'entrée de nouveaux concurrents sont:
- que Mercury doit avoir le temps de développer son réseau sans subir les assauts de la concurrence (motif de l'infant industry);
- que BT doit se restructurer et disposer d'un délai suffisant pour s'établir dans un environnement concurrentiel." in Ch. Thiran (1991), p.79.

15) Fonction de réglementation qui était auparavant exercée par le Post Office

16) Il a différents rôles.
1/ Conseiller le Secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie pour tout ce qui touche au domaine des télécommunications, notamment lors de l'octroi de licences. Les recommandations d'OFTEL ont, d'autre part, été à la base de l'élaboration du White Paper de 1991 (= décisions prises par le gouvernement quant à l'orientation future de l'organisation du secteur des télécommunications).
2/ Vérifier le respect des conditions précisées dans les licences. En cas de non-application, il peut poursuivre en justice les contrevenants. En fonction des circonstances, il peut demander et négocier des modifications aux conditions figurant dans les licences.
3/ Examiner les plaintes et prendre les mesures qu'il estime adéquates (en 1987, suite à des plaintes provoquées par la dégradation de la qualité des services offerts par BT, OFTEL a contraint BT à payer des amendes aux clients en cas de retard dans les connexions ou dans les réparations quand cela lui est imputable ("compensation scheme")).
4/ Amender les licences et l'instrument de contrôle portant sur les tarifs.

17) Le régime juridique des télécommunications est basé sur l'octroi de licences avec comme principe fondamental qne seuls les détenteurs de pareilles licences sont autorisés à exploiter un système de télécommunications.
Il y en a actuellement de deux types:
- la BSGL licence qui est d'un type général; elle définit les règles qui doivent être suivies par tous ceux qui l'obtiennent;
- la PTO licence, par contre, est individuelle et les conditions d'octroi sont spécifiques à l'entreprise concernée; c'est ce type de licence qui a notamment été accordé à British Telecom.

18) Des restrictions toutefois subsistent au niveau du trafic international suite à la situation quasi-monopolistique dominant dans les réseaux étrangers.

19) B.T., *Annual Review 1992 and summary financial statement*, p.12

20) Art. 1 de la loi de 1991

21) Art. 1 de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certaines O.I.P., Monit. belge, 24 mars 1954

22) B. de Crombrugghe, et Y. Poullet (1986), "*La réglementation des télécommunications en Belgique*", Administration Publique, p.200

23) "Le contrat de gestion consiste en une convention par laquelle les missions de service public définies dans la loi sont précisées et leurs modalités d'exécution arrêtées de manière consensuelle. Ce contrat de gestion porte essentiellement sur les missions de service public dont il constitue le siège exclusif." in Doc Parl., Chambre, n°1287/1/1989-1990/ p.4

24) Art. 1 de la la loi de 1991.

25) Cet organisme est classé "de catégorie A" selon la loi de 1954.

26) En ce qui concerne le service téléphonique, BT se trouve effectivement en 1992 en situation de quasi-monopoleur: en effet, après 7 ans de politique duopolistique, BT détenait encore 95% de parts de marché national.

27) cfr. Ch. Thiran (1991), p.157.

28) "(...) "les services publics", définis comme les produits et les services qui doivent pouvoir être offerts à chacun sur tout le territoire et aux mêmes conditions en vue de créer dans tout le pays des chances égales de développement social et économique (...)" in Doc. Parl., Chambre, n°1287/1/1989-1990/p.40

29"(...) En ce qui concerne plus particulièrment les télécommunications publiques, il y a lieu de souligner que leur mise à disposition doit se faire dans le respect des principes du service public, à savoir la variabilité, la continuité et l'égalité d'utilisation" in Doc. Parl., Chambre, n°1287/1/1989-1990/ p.43

30) Doc. Parl., Chambre, n°1287/1/1989-1990/ p.10

31) Doc. Parl., Chambre, n°1287/1/1989-1990/ p.11

32) Doc. Parl., Sénat, n°1173/1/1990-1991/ p.29

33) Doc. Parl., Chambre, n°1287/1/1989-1990/ p.11

34) Littlechild S.C. (1983), *Regulation of BT's profitability*, D.T.I., H.M.S O

35) Littlechild S.C. (1983), p.22

36) Panier de services = ensemble de plusieurs services soumis à la même règle de tarification.

37) Voir l'étude menée par Mark Armstrong, Ray Rees et John Vickers (October 1991), *Optimal regulatory logs under price cap regulation.*

38) cfr. Ch. Thiran (1991), p.117

39) Doc. Parl., Chambre, 1287/1/1989-1990/ p.11

40) Le point de départ de notre réflexion est l'étude de B. Bauer (Dezember 1991), *Quality and quality regulation of reserved telecommunications services*, WIK.

41) B Bauer (1991), *Quality and quality regulation of reserved telecommunications services,* WIK, p.13

42) B. Bauer (1991), *Quality and quality regulation of reserved telecommunications services*, WIK, p.13

43) Contrat de gestion, p.12

44) Contrat de gestion, p.12