

## Chapitre 10

### Renforcer la concurrence pour libérer la croissance

*La croissance relativement faible de la France ces dernières années peut en partie s'expliquer par un manque de concurrence. En effet, la présence encore forte de l'État dans le capital de certaines entreprises, l'ouverture seulement graduelle des marchés dans les industries de réseau, la protection de certaines professions du secteur des services et l'insuffisance des pressions concurrentielles dans certains secteurs du commerce de détail en France réduisent le potentiel de productivité, de croissance, d'innovation et d'emploi. Pourtant, la France n'est plus loin de la meilleure pratique pour ce qui est de la réforme de la politique de la concurrence. Mais d'autres considérations de politique économique font souvent obstacle à l'émergence d'une véritable concurrence. Les réformes devraient viser à pondérer davantage le bien-être des consommateurs face à l'opposition de certains groupes défendant des intérêts particuliers. Avec des politiques encourageant davantage la concurrence, la productivité, la croissance et l'emploi français seraient plus robustes à long terme.*

## Introduction

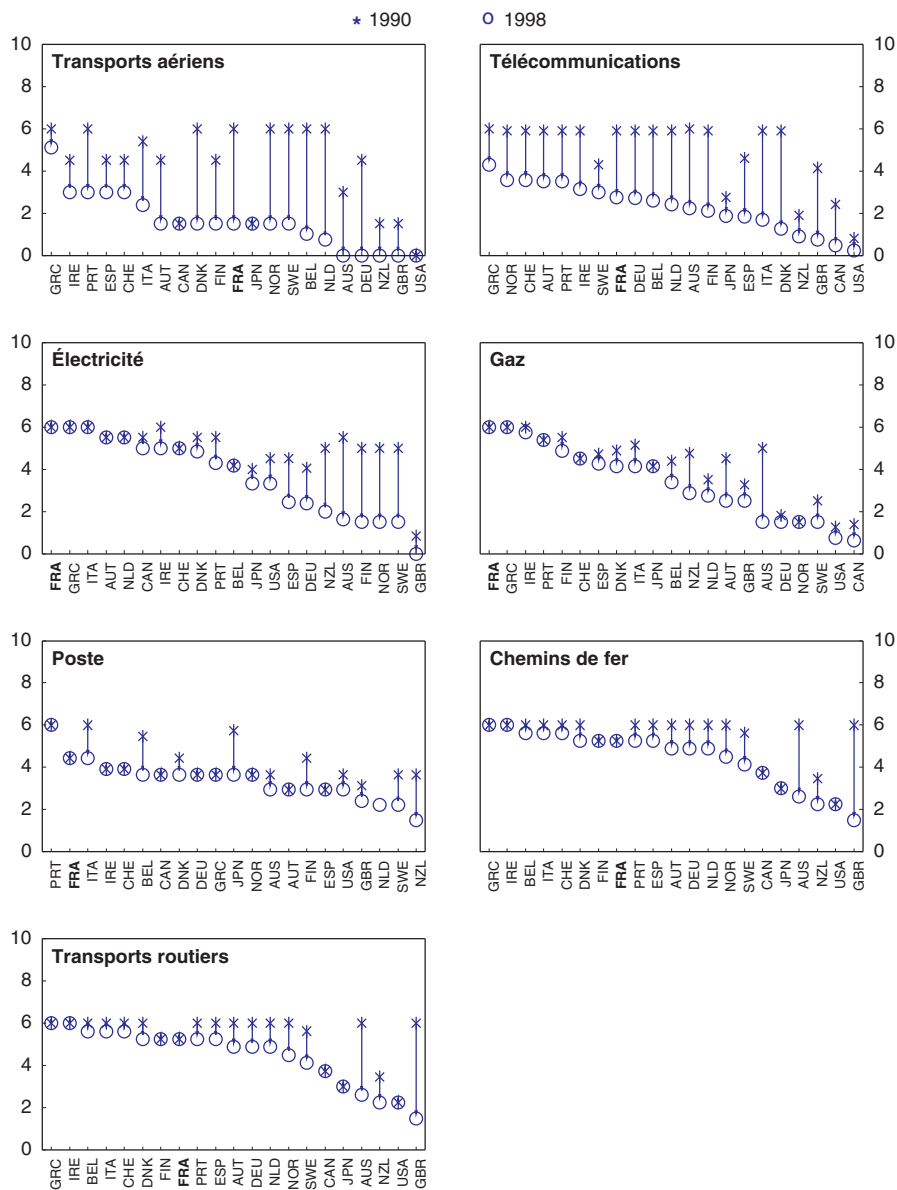
La croissance économique française sur la dernière décade s'est avérée insuffisante pour résorber un taux de chômage élevé et persistant. Ceci peut s'expliquer en partie par un manque de concurrence.

Si l'on en juge d'après l'expérience internationale, la présence encore forte de l'État dans le capital de certaines entreprises, l'ouverture seulement graduelle des marchés dans les industries de réseau, la protection de certaines professions du secteur des services et l'insuffisance des pressions concurrentielles dans certains secteurs du commerce de détail en France réduisent le potentiel de productivité, de croissance, d'innovation et d'emploi (voir graphique 10.1). Pourtant, la France n'est plus loin de la meilleure pratique pour ce qui est de la réforme de la politique de la concurrence. Mais d'autres considérations de politique économique font souvent obstacle à l'émergence d'une véritable concurrence. Les réformes devraient viser à pondérer davantage le bien-être des consommateurs face à l'opposition de certains groupes défendant des intérêts particuliers.

En effet, la performance économique de la France risque de continuer d'être à la traîne si son approche réglementaire ne change pas. La productivité, la croissance et l'emploi sont plus robustes, à long terme, lorsque les politiques encouragent davantage la concurrence. Alors que la France occupe un rang élevé pour ce qui est de la production horaire, le PIB par habitant y est plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Des réformes destinées à intensifier la concurrence en dynamisant certains secteurs excessivement réglementés permettraient d'accroître le PIB par habitant en augmentant à la fois la productivité et l'emploi. Les avantages macroéconomiques des réformes visant à renforcer les pressions concurrentielles peuvent être importants. Si la France alignait sa réglementation sur celle du pays le moins restrictif de l'OCDE, le taux d'emploi à long terme s'accroîtrait de plus de 1 point de pourcentage et la croissance de la productivité multifactorielle (PMF) augmenterait tous les ans d'environ 0,2 %. Si l'on aligne le degré de contrôle de l'État sur le niveau moyen observé dans les pays de l'OCDE et les réglementations sectorielles sur celles du pays le plus performant de l'OCDE, on obtient une augmentation du niveau de la PMF de 15 points de pourcentage en dix ans. La réforme réglementaire dans les industries de réseau, le secteur de la distribution et les services professionnels et collectifs, pourrait accroître la productivité globale du travail

### Graphique 10.1. Réforme de la réglementation dans le secteur non manufacturier, 1990-1998

Du plus au moins restrictif



Source : OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : France*.

de quelque 2,5 % et conduire à une diminution des prix à la production d'une ampleur similaire. Ces estimations sont plutôt prudentes car elles ne tiennent pas compte des effets de la diminution du chômage structurel et de l'augmentation d'offre de main-d'œuvre, ainsi que d'une augmentation de l'efficacité dynamique et d'une amélioration de l'affectation des ressources.

## Le secteur de la distribution

L'évolution du commerce de détail en France depuis les années 60 a donné lieu à une législation concernant l'implantation de nouveaux magasins et les prix pratiqués par ceux-ci. Si ces réglementations étaient censées protéger les petits détaillants, leurs résultats ont été dans la pratique plutôt défavorables à la concurrence et aux consommateurs.

### **Réglementation des prix...**

La loi Galland (1996) a interdit la revente à perte, définie étroitement comme la vente au-dessous du prix facturé, et le non respect de cette règle peut être sanctionné par de lourdes amendes. Le seuil de revente à perte a été redéfini en 2005 pour que le prix des biens concernés puisse éventuellement baisser de quelques pour cent, même si le calcul du seuil est plus compliqué.

Cette réglementation a eu pour effet d'entraver la concurrence entre les producteurs et de légitimer (et même d'encourager) des comportements qui, à certains égards, imitent ceux des ententes de soutien des prix. L'accroissement de la concurrence entre les producteurs pourrait bien réduire le niveau des rentes économiques dont l'essentiel va aux grandes surfaces existantes, une partie aux fabricants et seulement un très faible montant aux petits détaillants que le système est supposé protéger. Dans la mesure où la réglementation vise à éviter l'abus de position dominante, les dispositions législatives générales sur la concurrence devraient suffire. La réglementation détaillée en matière de prix a pour conséquence de priver les consommateurs du bénéfice des effets positifs de la concurrence. La redéfinition du seuil de revente à perte va dans la bonne direction, mais une réforme plus fondamentale devrait supprimer l'interdiction de revente à perte et intensifier la concurrence en recentrant l'action vers des mesures visant à éviter qu'il soit porté préjudice aux consommateurs.

### **... et restrictions à l'entrée**

D'autre part, les lois d'urbanisme commercial limitant l'implantation des grandes surfaces devraient être réexaminées de façon à faciliter les nouvelles entrées dans le secteur de la distribution. La France a été l'un des pionniers du développement des grands hypermarchés, et leur popularité a fait naître des craintes concernant la « désertification » des zones traditionnellement

occupées par des petits commerces de détail dans les centres-villes. La stratégie retenue par la France en la matière a été coûteuse pour le consommateur parce qu'en cherchant à protéger les petits commerçants, elle a conduit en pratique à des prix de détail relativement élevés. Ce résultat est obtenu par une législation qui freine la concurrence et génère des rentes économiques élevées pour les grandes enseignes de détail. Ces rentes résultent en partie de l'obligation (loi Raffarin de 1996, loi Royer) de faire approuver la création de nouvelles grandes surfaces par des commissions dans lesquelles les représentants des commerces en place participent aux décisions d'aménagement du territoire concernant l'implantation de grandes surfaces.

La législation actuelle trouve son origine dans le souci de réguler les relations entre fournisseurs et distributeurs et de protéger les petits commerçants traditionnels des centres-villes. Si une telle protection est jugée nécessaire, elle devrait s'inscrire dans le cadre de lois générales de zonage ou revêtir la forme de subventions directes et transparentes des collectivités locales, mais non au prix d'une limitation de la concurrence au niveau du commerce de détail.

En pratique, l'effet conjugué des restrictions à l'entrée et de la loi Galland a été d'accroître le pouvoir de négociation des producteurs et distributeurs à grande échelle aux dépens des petits producteurs et des consommateurs. Les réglementations ont aussi plusieurs conséquences négatives sur les résultats du secteur et sur le bien-être des consommateurs. La première conséquence est d'affaiblir la concurrence par les prix entre les détaillants. La deuxième est de rendre les distributeurs moins prompts à négocier des prix de gros plus faibles auprès des fournisseurs. La collusion tacite entre fournisseurs a été facilitée par la possibilité d'observer plus facilement les divergences de prix. Faire du prix facturé la limite inférieure du prix de détail permet aux fournisseurs d'exercer un plus grand contrôle sur le prix de revente de leurs produits, comme s'ils se livraient à la pratique de la fixation du prix de détail (qui est strictement illégale). Les gains d'efficacité et les économies d'échelle ne sont donc pas répercutés sur les consommateurs sous la forme d'une réduction des prix à la consommation, mais tendent à être partagés entre les fournisseurs et les distributeurs.

### ***Une concurrence renforcée favoriserait le consommateur***

La réglementation dans le secteur de la distribution a conduit à une inflation par les coûts de l'ordre de 0,1-0,2 point de pourcentage chaque année. Depuis la fin des années 90, la hausse des prix alimentaires en France a été quasiment deux fois supérieure à celle observée dans l'UE. Par ailleurs, le prix hors TVA des produits de marque vendus dans les supermarchés s'est accru plus rapidement que dans les autres pays de l'Union. La suppression de

la loi Galland pourrait réduire les prix des biens à la consommation de 5 %, améliorant le pouvoir d'achat des consommateurs de 3 % environ\*.

Les lois qui interdisent aux pharmacies de se regrouper, ou même de s'agréger dans une seule société, font obstacle à l'innovation dans la vente au détail des produits pharmaceutiques. Les pharmacies doivent être la propriété d'un pharmacien et le nombre de pharmacies qu'un même pharmacien peut posséder est limité. Ainsi, les consommateurs français n'ont pas la possibilité d'acheter des produits pharmaceutiques, même ceux ne nécessitant pas d'ordonnance, à un point de vente dépendant d'un supermarché; les pharmacies en ont un monopole. D'autres pays, comme la Norvège, ont mené des réformes visant à alléger les contraintes concernant la propriété et la localisation des pharmacies, ou ont, comme l'Italie, mis fin au monopole de vente des produits ne faisant pas l'objet d'une prescription médicale. De nouveaux détaillants sont entrés sur le marché et les prix ont connu une baisse allant jusqu'à 20 %.

Parmi les autres mesures qui pourraient accroître les pressions concurrentielles dans le secteur de la distribution, on peut citer l'abolition des monopoles réglementés restants, dans la distribution du tabac et des journaux et périodiques, et l'assouplissement de la réglementation des soldes.

## Services professionnels

De nombreux compartiments du secteur des services font l'objet de réglementations, fixées par le législateur ou par les membres de la profession eux-mêmes, qui ont pour objet de protéger les consommateurs et d'assurer des services de haute qualité. Mais elles peuvent avoir pour effet de protéger inutilement de la concurrence les prestataires existants. Notamment là où les membres de la profession fixent les conditions d'accès, ces réglementations peuvent devenir en pratique un moyen de protéger les prestataires en place contre l'arrivée de nouveaux concurrents. En France, il existe des restrictions à l'accès avec des exigences de formation comparativement élevées pour certaines professions, comme par exemple les experts-comptables, les avocats, les notaires et les architectes. Ces restrictions ont limité l'offre des services en question, qui est relativement faible par rapport à la population. Dans certains secteurs, des règles protègent ou à l'inverse prescrivent des pratiques anticoncurrentielles de la part des prestataires de services professionnels. Par exemple, les honoraires des médecins, des dentistes, des sages-femmes et du personnel paramédical sont généralement administrés et fixés par accord entre leurs associations et les caisses d'assurance-maladie. Il existe des règles contrôlant la publicité pour les avocats et les comptables

\* Voir Camdessus (2004).

comme pour les professionnels de la santé. Comme ces interdictions s'appuient sur des règles édictées par l'autorité publique, le Conseil de la concurrence n'a guère de possibilité d'intervention contre les restrictions anticoncurrentielles qu'elles comportent.

Les conditions fixées à l'entrée de certaines professions devraient être réexaminées, et celles qui ne visent pas directement à protéger les consommateurs, supprimées. Il faudrait examiner avec un soin particulier les pratiques des professions qui se régulent elles-mêmes. En France comme dans beaucoup d'autres pays européens, les services sont fragmentés et la concurrence est limitée par les réglementations nationales. La politique des pouvoirs publics dans ce domaine devrait pondérer davantage l'intérêt des consommateurs de services, tout en reconnaissant qu'une protection excessive accordée aux prestataires ou aux groupes d'intérêts professionnels nationaux réduit généralement l'efficacité du secteur des services et alourdit les coûts pour les autres agents économiques.

En limitant l'entrée dans certains services, comme c'est le cas pour les taxis avec la règle du *numerus clausus*, on réduit les services aux consommateurs et les opportunités d'emploi. Une licence de taxi peut être obtenue auprès d'un chauffeur qui vend la sienne. À Paris, le prix est de 180 000 euros; à Nice, de 300 000 euros. Les autorités n'accordent de nouvelle licence qu'après avis d'une commission où siègent des représentants de la profession, généralement opposés à toute augmentation du nombre de taxis. Il en résulte un nombre annuel très limité de créations de licences gratuites. Aucune raison ne justifie vraiment ce contingentement de l'offre. Tant les pouvoirs publics que les chauffeurs de taxi se sont laissés piégés par des licences qui ont acquis une très forte valeur marchande sans qu'aucune loi économique ne vienne justifier leur mise en place. Pourtant, les avantages de la réforme seraient substantiels, du point de vue de l'amélioration du service ainsi que de l'augmentation des opportunités.

## Entreprises publiques

### **Un État toujours très présent**

Malgré des privatisations et « ouvertures de capital » récentes, l'État détient encore de fortes participations dans le capital d'un certain nombre de sociétés. Une des conséquences de cette forme d'État actionnaire et de son étendue est que les intérêts des consommateurs paraissent souvent insuffisamment pondérés par rapport à ceux de l'État en tant qu'actionnaire ou à ceux des propriétaires et des salariés des anciennes (et actuelles) entreprises publiques. Dans nombre de cas, les salariés sont les opposants les plus déterminés à la privatisation. La crainte de voir disparaître des emplois et des avantages tels que des horaires de travail réduits, des régimes de retraite

généreux, des salaires élevés et des prestations en nature, indique l'existence de rentes économiques qui ont été générées par l'absence de concurrence et dont l'essentiel a été récupéré par les salariés.

Dans les entreprises publiques, une séparation formelle plus nette devrait être introduite entre les activités concurrentielles et les activités non concurrentielles. Les entreprises contrôlées par le secteur public sont particulièrement actives dans les industries de réseau comme l'énergie, la poste, les télécommunications et les transports. Dans ces secteurs, les opérateurs historiques sont des entreprises verticalement intégrées qui détiennent des positions dominantes et opèrent aussi bien sur des marchés en situation de monopole naturel que sur des marchés concurrentiels (en aval ou en amont). Le problème réglementaire bien connu de l'accès non discriminatoire aux réseaux des nouveaux concurrents est compliqué par la propriété publique, car assurer des conditions d'égalité de concurrence est d'autant plus difficile que les contraintes budgétaires des entreprises publiques peuvent être « assouplies ». Dans ce contexte, il y a un risque accru de subventions croisées des activités concurrentielles par les segments du marché monopolistique afin de défavoriser les concurrents.

Comme l'a montré l'expérience internationale en matière de séparation structurelle des industries de réseau, il est peu probable que la simple séparation comptable, qui prévaut actuellement dans un grand nombre d'entreprises publiques françaises, constitue une garantie efficace contre les pratiques anticoncurrentielles. Cela tient essentiellement au fait que l'opérateur historique dispose d'un avantage informationnel par rapport à l'autorité de régulation, ainsi qu'au caractère subjectif de l'imputation des charges communes. Une séparation plus formelle – de la structure juridique ou du capital – réduirait les incitations à tirer parti de l'assouplissement des contraintes budgétaires pour évincer les concurrents du marché, tout en facilitant dans le même temps la tâche des autorités de régulation et des organismes chargés de faire respecter le droit de la concurrence.

### ***Poursuivre les privatisations***

La poursuite de la privatisation des entreprises opérant sur les marchés concurrentiels serait donc le meilleur moyen d'égaliser les conditions de concurrence dans les industries de réseau, conduisant en fin de compte à une amélioration du bien-être des consommateurs par une diminution des tarifs et un élargissement des choix. C'est pourquoi les autorités ont pris des mesures pour transformer les entreprises publiques en sociétés anonymes, de façon à les assujettir au droit et aux règles comptables des sociétés privées et aussi à pouvoir ensuite ouvrir leur capital. Bien que cela soit un pas dans la bonne direction, de telles mesures pourraient avoir des effets peu souhaitables si elles ne sont pas suivies d'une privatisation rapide, car leur



nouveau statut permet maintenant aux entreprises publiques d'entrer sur des marchés qui ne sont pas dans leur champ principal d'activité. Une telle entrée se fait généralement par le biais de fusions et acquisitions qui ne font pas toujours l'objet d'une évaluation des effets sur la concurrence, et peut donc faire craindre des subventions croisées dommageables entre marchés concurrentiels et marchés non concurrentiels, ainsi que la consolidation des positions dominantes. Ces stratégies d'expansion du marché, poursuivies un peu indépendamment des considérations liées à l'efficacité et à la maximisation des bénéfices, ont pu être liées à des problèmes de gouvernement d'entreprise dans les sociétés publiques. Sauf si l'on peut démontrer que les effets de synergie sont importants et positifs, une telle expansion ne devrait être autorisée qu'une fois que les marchés considérés ont été ouverts avec succès à la concurrence. C'est pour faire face à certains de ces problèmes qu'a été établie l'Agence des participations de l'État (APE), qui exerce les droits de vote en assemblée générale. Cependant, les droits d'actionnaire de l'État sont encore exercés en majeure partie par les ministères de tutelle. Assurer des normes uniformes en matière de gouvernement d'entreprise dans l'ensemble des entreprises d'État exige que toutes ces responsabilités soient transférées à l'APE.

### **« Patriotisme économique », un concept à clarifier**

Le discours politique sur la notion de « patriotisme économique » peut prêter à confusion avec un protectionnisme national et devrait être clarifié. La loi sur les OPA, transposant la directive européenne sur les OPA, a instauré un dispositif de lutte contre les rumeurs sur le modèle du *take over panel* londonien. Elle a également autorisé le recours à des mécanismes de défense de type « pilule empoisonnée » dès lors qu'ils sont adoptés par l'assemblée générale des actionnaires. Selon le gouvernement, il ne s'agit pas de les protéger de manière définitive contre une offre, mais de se mettre en meilleure position de négociation au bénéfice, notamment, des actionnaires. Il conviendra de vérifier que tel est bien l'usage qui en est fait. Des projets, réels ou supposés, de fusion concernant une entreprise agroalimentaire et un groupe énergétique ont provoqué de vifs débats politiques qui risquaient de laisser croire que le gouvernement s'opposerait à une fusion avec des entreprises étrangères.

### **Le maintien du service public**

L'un des objectifs du maintien d'un contrôle public dans les industries de réseau a été d'assurer la fourniture universelle de services publics de haute qualité à des prix raisonnables et géographiquement uniformes. Avec la libéralisation des industries de réseau et l'application du droit communautaire, de nouveaux moyens de financer le coût du service universel

doivent être trouvés afin que cette obligation puisse être remplie de façon neutre sur le plan de la concurrence. Ce processus a démarré : par exemple, dans le secteur de l'électricité (et dans celui des télécommunications), une redevance de service public est ajoutée au tarif. Les recettes correspondantes alimentent un fonds central utilisé pour financer le coût des services universels. Le prestataire de ces services est encore l'opérateur historique, mais pourrait en principe être n'importe quel opérateur. Une forme de financement moins sujette à distorsion serait un transfert budgétaire de l'État, car la redevance de service universel réduit les écarts de prix relatifs. En tout état de cause, l'essentiel pour assurer des règles du jeu équitables entre les entreprises concurrentes est de faire en sorte que le paiement effectué à celle à qui incombe l'obligation de service universel soit égal à la différence entre le coût du service universel et les avantages qui en sont retirés, comme l'image de marque associée à l'opérateur concerné ou la vente d'autres services sur le même réseau. L'appel à la concurrence pour l'obligation de service universel rendrait plus facile l'évaluation des coûts et avantages et permettrait de la fonder davantage sur le marché.

Il est nécessaire en France d'adopter et de faire appliquer des orientations précises pour la libéralisation des industries de réseau et la gouvernance des opérateurs en place. De même, un renforcement de la concurrence dans les industries de réseau est indispensable, notamment en supprimant les privilèges injustifiés dont bénéficient les opérateurs historiques et/ou publics, ainsi qu'en renforçant la séparation verticale des activités et en favorisant l'entrée de nouveaux acteurs lorsque l'intérêt des consommateurs l'exige. Les obligations de service public ou de service universel devraient être dissociées des fonctions de détenteur du capital des entreprises publiques, et financées par des ressources spécifiques. Enfin, les organes chargés de la régulation sectorielle de ces industries devraient disposer de pouvoirs et d'une indépendance suffisants pour garantir des tarifs non discriminatoires aux parties tierces dans le but de promouvoir la concurrence et les intérêts des consommateurs.

## Renforcer la concurrence dans les industries de réseau

Après être restée à la traîne, la France a aujourd'hui progressé sur le processus de libéralisation de son marché de **l'électricité**. Cependant, pour que l'introduction de la concurrence sur ce marché soit accélérée par l'érosion de la position dominante de l'opérateur historique, il faut accroître la capacité d'interconnexion internationale et assurer la séparation horizontale des activités de production. L'expérience internationale montre que la séparation comptable en place n'assure vraisemblablement pas des tarifs non discriminatoires d'accès des tiers au réseau, car le propriétaire de celui-ci est incité à fournir un accès d'abord à ses propres installations de production. En

outre, avec une seule séparation comptable, le caractère non discriminatoire des tarifs peut être difficile à vérifier en raison des asymétries d'information et du partage arbitraire des coûts communs. Une séparation formelle - de préférence avec un transfert de propriété - de l'opérateur historique verticalement intégré est donc requise.

L'évolution vers un marché concurrentiel de l'électricité pourrait être accélérée par un dégroupage horizontal des installations de production. Une telle mesure inciterait à une meilleure exploitation du stock de capital élevé existant, comme le montre l'expérience de la Norvège où une semblable accumulation de capacités de production excédentaires a été supprimée par l'introduction de la concurrence entre les centrales hydroélectriques d'État, qui a sensiblement diminué les tarifs et dopé la demande. Il est difficile d'évaluer le nombre de producteurs concurrents nécessaires pour assurer un marché totalement concurrentiel. Green et Newbery (1992) ont avancé que la création initiale de trois sociétés de production concurrentes au Royaume-Uni n'a pas suffi et qu'au moins cinq sociétés auraient dû être créées.

La capacité actuellement limitée d'interconnexion internationale devrait être accrue de façon à affaiblir le pouvoir de marché de l'opérateur historique (comme cela a été le cas dans les pays nordiques), ce qui améliorerait aussi la sécurité de l'offre durant les périodes de charge maximale. Une autre mesure allant dans ce sens serait de permettre aux marchés de déterminer quelles sont les technologies de production à mettre en œuvre et de poursuivre les objectifs environnementaux par le biais des mécanismes du marché. La privatisation devrait être poursuivie et la Commission de régulation de l'énergie (CRE) devrait reprendre la totale responsabilité de la fixation des tarifs réglementés sur les segments concernés du marché de gros.

Une réglementation *ex ante* plus efficace est nécessaire dans le secteur du **gaz naturel**. Une libéralisation plus poussée du marché du gaz bénéficierait aux consommateurs grâce à la baisse des tarifs, qui doperait aussi la compétitivité des exportateurs. Comme dans le secteur de l'électricité, il faudrait qu'intervienne un dégroupage total des sociétés verticalement intégrées. Sans un tel dégroupage, l'accès non discriminatoire des tiers au réseau ne peut pas être totalement assuré. Aussi bien l'autorité de régulation que les concurrents se sont plaints d'une insuffisance des informations nécessaires pour évaluer l'offre disponible, et les nouveaux intervenants ont fait état de problèmes d'accès. Ces problèmes soulignent la nécessité d'une réglementation *ex ante* plus efficace, qui devrait entre autres habiliter la CRE à déterminer les prix et les tarifs réglementés. L'accès non discriminatoire des tiers aux installations de stockage devrait être amélioré. C'est une mesure importante pour stimuler les nouvelles entrées dans les premières phases de la libéralisation du marché.

La concurrence dans le secteur des **télécommunications** reste moins vive en France que dans beaucoup d'autres pays, et les tarifs y sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Les conditions applicables aux plateformes concurrentes dans le segment des lignes fixes à haut débit devraient être améliorées. Ainsi, des obligations de revente plus fortes devraient être imposées à l'opérateur de réseau de téléphonie mobile ayant un important pouvoir de marché, pour permettre de nouvelles entrées. La durée des contrats de téléphonie mobile devrait être réduite. Les tarifs de terminaison devraient être assujettis à une réglementation *ex ante*. Enfin, l'autorité de régulation devrait s'employer à fournir aux consommateurs les informations nécessaires à une plus grande transparence.

Dans le **secteur postal**, le processus de libéralisation devrait être accéléré pour rattraper les évolutions intervenues ailleurs en Europe. Dans le cadre de ce processus, il faudrait s'employer à empêcher l'opérateur historique de recourir à des subventions croisées entre les segments concurrentiels et non concurrentiels du marché. En outre, la compensation au titre de l'obligation de service universel devrait être fondée sur le coût net, c'est-à-dire le rapport coûts-avantages, et devrait de préférence revêtir la forme d'un transfert budgétaire.

Dans le secteur du **transport terrestre de passagers**, la concurrence est quasiment inexistante en France, contrairement aux autres pays européens comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark, malgré la séparation institutionnelle de la gestion de l'infrastructure et des services ferroviaires et les mesures visant à faciliter l'accès des tiers au réseau mises en œuvre en 1997. Les transports interurbains par autocars n'exercent qu'une concurrence intermodale très limitée. Le ministère des Transports a refusé par principe d'autoriser ces services sur les itinéraires déjà desservis par des trains. Si plusieurs externalités négatives (notamment la pollution et les accidents) caractérisent les transports interurbains par autocars, une meilleure répartition des ressources pourrait être obtenue en répondant à ces préoccupations par le biais du régime fiscal ou par des instruments du marché. Les possibilités de concurrence intermodale devraient donc être améliorées. En outre, une séparation verticale effective devrait être introduite dans les chemins de fer. Il s'agirait notamment de rendre le propriétaire du réseau responsable de la gestion, ainsi que d'assurer l'accès non discriminatoire des tiers au matériel roulant.

Les autorités ont pris des dispositions pour ouvrir le **transport de fret par rail** à la concurrence. Cependant, plusieurs mesures devraient être mises en œuvre afin d'assurer des règles du jeu équitables dans ce secteur. Pour faciliter les nouvelles entrées en diminuant les coûts fixes associés, l'opérateur historique (SNCF) devrait être obligé de louer une partie de son matériel roulant, de préférence via la création d'une société indépendante. L'opérateur

historique est très favorisé dans la mesure où les redevances d'infrastructure qu'il paie au propriétaire de l'infrastructure (RFF-Réseau ferré de France) sont bien moindres que les frais de gestion qu'il fait payer à RFF – le déficit qui en résulte étant couvert par des transferts de l'administration centrale. Dans un environnement neutre du point de vue de la concurrence, RFF devrait être chargé de la gestion du réseau. Cela mettrait en évidence les véritables coûts associés, qui devraient servir de base à la fixation par le réseau de tarifs non discriminatoires d'accès des tiers.

Dans le domaine des **transports aériens intérieurs**, l'apparition d'une véritable concurrence a été freinée par la position dominante de l'opérateur historique semi-public, Air France. Les réformes dans ce secteur devraient avoir pour but de faciliter l'accès de nouveaux prestataires de services et de clarifier le rôle de l'État, en séparant les fonctions de régulation de celles d'actionnaire et de prestataire de services. L'opérateur historique devrait être totalement privatisé afin de supprimer les conflits d'intérêt entre l'État en tant qu'actionnaire et en tant que régulateur. Les créneaux horaires sont l'élément essentiel de l'accès, et le système actuel favorise Air France, bien qu'un pool de créneaux soit réservé aux nouveaux entrants. L'attribution des créneaux sur la base des principes du marché améliorerait les conditions d'accès et assurerait une utilisation plus efficace de l'infrastructure. De plus, une séparation devrait intervenir entre les fonctions de gestion et celles de prestataire de services de l'administrateur des grands aéroports. Séparer les activités d'Aéroports de Paris (ADP) supprimerait certains des problèmes de conflit d'intérêt et élargirait le champ d'action du Conseil de la concurrence. Cette mesure devrait être associée à l'introduction d'appels d'offres pour les services au sol et les concessions aéroportuaires, voire à une privatisation totale. Ces services seraient ainsi mieux à même d'exploiter leurs avantages comparatifs avec les modifications des tarifs aéroportuaires qui en résulteraient, ce qui serait bénéfique pour l'allocation des ressources.

## Évaluer l'impact de la réglementation sur la concurrence

Les recommandations spécifiques aux secteurs et destinées à accroître la concurrence pour le bien être des consommateurs ne couvrent pas toute l'économie. Quelles actions de plus grande envergure le gouvernement peut-il donc mener pour empêcher que des réglementations limitent indûment la concurrence qui pourrait profiter aux consommateurs? L'Australie fournit probablement le meilleur exemple de pays ayant soumis les restrictions réglementaires à un examen approfondi. L'Australie a en effet lancé au milieu des années 90 un grand programme de réformes pro-concurrentielles au niveau national et à celui des états. 1 800 lois ont été identifiées comme présentant potentiellement des problèmes de concurrence et donc à examiner en vue de leur révision ou de leur suppression. À la suite du démarrage de ce

programme, la performance économique de l'Australie a été particulièrement bonne, avec une croissance élevée et stable. L'Australie est ainsi devenue l'un des pays les plus performants de l'OCDE, alors qu'elle n'était auparavant que dans la moyenne. La croissance de la productivité qui a résulté de ces réformes a permis d'accroître le revenu annuel de la famille moyenne australienne de 7 000 dollars australiens, selon des estimations de la Commission australienne sur la productivité.

Afin de promouvoir la démarche de réexamen de certaines réglementations, le Comité de la concurrence de l'OCDE a diffusé pour des essais préliminaires la première version du manuel pour l'évaluation de la concurrence en février 2007. Ce manuel propose une méthode d'identification des restrictions inutiles aux activités économiques et de préparation de mesures alternatives moins restrictives et permettant néanmoins d'atteindre les objectifs gouvernementaux de politique économique. Il se fonde sur l'expérience de nombreux pays de l'OCDE et évoluera en fonction de leurs réactions sur les expériences nationales en cours. Il s'agit du guide d'évaluation le plus complet à ce jour.

La première étape pour l'évaluation consiste à **identifier les mesures gouvernementales susceptibles d'empêcher inutilement la concurrence**. Le Manuel s'articule autour d'une liste de référence pour l'évaluation d'impact sur la concurrence qui identifie les mesures, lois et réglementations nécessitant un examen en profondeur. La liste de référence s'applique à trois types de restrictions gouvernementales à la concurrence :

1. Les **restrictions à la création de nouvelles entreprises** peuvent limiter la concurrence. Lorsque les entreprises en place n'ont pas à affronter la perspective d'une concurrence nouvelle, la possibilité de coopération (ou de collusion) entre celles-ci augmente. Des entreprises individuelles peuvent aussi disposer d'une faculté plus grande d'accroître leurs prix. Bien qu'il puisse exister des raisons politiques fondées pour limiter la création de nouvelles entreprises, les avantages politiques de ces limitations doivent être mis en balance avec les éventuelles hausses de prix qui peuvent en résulter.
2. Les réglementations peuvent **porter atteinte à la capacité des entreprises de se faire concurrence**. Parmi les exemples fréquents, on trouve les restrictions en matière de publicité et de commercialisation, la fixation de normes de qualité empêchant la concurrence, le contrôle des prix et les préférences pour certaines entreprises ou méthodes de production. Ces limitations peuvent diminuer l'intensité et la magnitude de la concurrence en entraînant des prix plus élevés pour les consommateurs et une moindre variété de produits.

3. Les réglementations peuvent affecter les comportements des entreprises **en modifiant leur incitation à se livrer une vive concurrence**. Des réglementations peuvent faciliter la coordination entre fournisseurs, ou réduire la volonté, la capacité ou l'incitation des consommateurs à passer d'un fournisseur à un autre. La coordination entre fournisseurs sur les modalités de concurrence peut avoir pour effet de réduire leur production et d'augmenter les prix, au détriment des consommateurs.

L'Australie a récemment mis en place au niveau national des lignes directrices à l'intention des instances publiques sur l'évaluation de la concurrence et a adopté la méthode de la liste de référence. L'autorité de la concurrence coréenne utilise l'instrument d'évaluation pour ses examens d'un certain nombre de nouvelles réglementations gouvernementales.

La seconde étape consiste à **réviser les mesures qui restreignent indûment la concurrence**. L'examen complet d'évaluation d'impact sur la concurrence implique : la recherche de mesures alternatives permettant de réaliser l'objectif gouvernemental avec un moindre effet négatif sur la concurrence ; la comparaison des alternatives entre elles ; et l'identification de la meilleure option.

Un examen de grande ampleur peut produire des résultats à long terme. Beaucoup de changements réglementaires peuvent paraître mineurs, impliquant des secteurs qui ne représentent pas une part importante du PNB. Néanmoins, le poids cumulé des réglementations inutilement nuisibles à la concurrence dans de nombreux secteurs pèse de façon significative sur la productivité. L'effet de l'identification et de la révision de la série de réglementations qui limitent indûment la concurrence peut être très important. Une démarche d'évaluation d'impact ne devrait donc pas porter seulement sur les « grands » secteurs de l'économie mais aussi s'intéresser aux « petits » secteurs.

## Politique de la concurrence

En France, la tâche de faire respecter la concurrence est partagée entre deux institutions : le Conseil de la concurrence qui est indépendant, et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), une direction du ministère français de l'Économie, des finances et de l'emploi. La DGCCRF est également responsable au premier chef de l'administration des règles concernant le pouvoir d'achat et la concurrence déloyale. Les compétences sont partagées dans les industries de réseau entre le Conseil et les autorités de régulation sectorielles. Le contrôle des fusions relève du ministère de l'Économie, ce qui peut entretenir l'impression que les décisions en la matière font intervenir des considérations autres que celles concernant la politique de la concurrence. Il serait bon que la France suive

l'exemple de la plupart des autres pays de l'OCDE, qui ont confié la responsabilité de la mise en œuvre de la politique en matière de contrôle des fusions aux autorités de la concurrence plutôt qu'au gouvernement. La DGCCRF se voit également confier l'application d'autres types de réglementations et de missions de surveillance des marchés, ce qui est inhabituel dans les pays de l'OCDE. Le cadre du droit de la concurrence devrait être renforcé soit en transférant au Conseil de la concurrence la totalité des compétences en matière d'application du droit de la concurrence avec les ressources que cela implique, soit en séparant plus nettement ces compétences et les ressources associées des autres activités de surveillance du marché au sein du ministère de l'Économie.

### Conclusion

La concurrence améliore la productivité, principalement en promouvant l'innovation et la capacité d'adaptation. Elle crée des opportunités et des incitations, et stimule les groupes favorables à la réforme. Un examen systématique et à tous les niveaux de toutes les contraintes qui pèsent sur la concurrence dans la législation française actuelle et à venir s'impose pour mettre en œuvre une approche réglementaire d'ensemble fondée sur les principes du marché. D'énormes bénéfices pourraient résulter d'un engagement significatif dans cette voie, à l'exemple de l'Australie et de son examen décennal de la politique de la concurrence. Le nouveau Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence offre maintenant un outil pour conduire un tel examen systématique.

### Références

- OCDE (2007), *Instrument pour l'évaluation d'impact sur la concurrence*, Document interne DAF/COMP(2007)32, OCDE, Paris.
- Bertrand, M. et F. Kramarz (2002) « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *The Quarterly Journal of Economics*, novembre.
- Camdessus, M. et autres (2004), *Le sursaut – Vers une nouvelle croissance pour la France*, La Documentation française, Paris.
- Canivet, G. et autres (2004), « Rapport du Groupe d'experts constitué sur les rapports entre industrie et commerce », Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, Paris.
- Høj, J. et M. Wise, (2006) *Concurrence sur les marchés de produits et performance économique en France*, document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 473, Paris.
- OCDE (2004), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : France : Vers des orientations stratégiques plus claires*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : France*, OCDE, Paris.