|  |
| --- |
| **L’État acteur sur le marché des biens et services** |

**dossier élève**

**Objectifs :**

* À partir de l'observation du marché français des télécommunications, analyser les objectifs et les enjeux de la production de services publics par l'État (intérêts et limites) ;
* À partir de cette analyse, appréhender l'évolution du rôle de l'État sur le marché des biens et services ;
* En déduire la nécessité pour l'État de veiller au respect des règles de fonctionnement du marché des biens et services par la mise en place d'une politique de protection de la concurrence.

**Introduction**

|  |
| --- |
| **Document 1 : France Telecom, Orange.**  En France, si le premier réseau de communication voit le jour durant la révolution en 1792 (télégraphe optique de Chappe), c'est seulement en 1878 qu'est créé le ministère des Postes et Télégraphes qui devient, en 1923, le ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones. En 1941, est créée la Direction Générale des Télécommunications (DGT) au sein du ministère des PTT, et, en 1944, le CNET (Centre National d'études télécommunications), qui a pour mission de développer l'industrie des télécommunications.  Après une période où la France accumule du retard (1950-1960), puis, au contraire, une période de modernisation du réseau français qui devient l'un des plus performants au niveau mondial (1970-1980), France Télécom est créée le 1er janvier 1988 [...]. France Télécom se substitue à la DGT. La loi du 2 juillet 1990 transforme France Télécom en un exploitant de droit public. [...]  L'ouverture à la concurrence intervient au 1er janvier 1998. La loi votée en 1996 transforme l'exploitant public en société anonyme dont l'État français est le seul actionnaire. Le capital de la société est ouvert en 1997 et connaît l'euphorie de la bulle de l'Internet. France Télécom procède à des acquisitions, dont Orange, mais est contraint de rembourser une dette importante. [...]  En 2004, l'État cède une partie de ses actions et passe sous la barre des 50% du capital. France Télécom devient une entreprise privée.  Plus d'un siècle après sa nationalisation[1], le téléphone redevient privé en France. Depuis lors, France Télécom mène une politique de produits et de services convergents, et regroupe progressivement toutes les enseignes du groupe sous une marque unique, Orange.  [1] La nationalisation d'une entreprise consiste pour un État à entrer dans le capital de celle-ci à plus de 50% afin d'en prendre le contrôle direct. L’entreprise devient alors une entreprise publique.  Dominique Roux, Patrick-Yves Badillo, *Les 100 mots des télécommunications*, Que sais-je ?, n° 3869, 2013 |

|  |
| --- |
| **Document 2 : L’entreprise publique : définition**  Il s'agit d'une entreprise sur laquelle l'État peut exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété ou de la participation financière, en disposant soit de la majorité du capital, soit de la majorité des voix attachées aux parts émises.  Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), www.insee.fr |

|  |
| --- |
| **Question 1** : *Décrivez l'évolution progressive du statut juridique de France Télécom depuis sa création jusqu’en 2004.* |

**Première partie : De l’État producteur de services publics...**

|  |
| --- |
| **Document 3 : La notion de service public**  L’expression service public désigne deux éléments différents : une mission, qui est une activité d’intérêt général, et un mode d’organisation consistant, de façon directe ou indirecte, à faire prendre en charge ces activités d’intérêt général par des personnes publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) ou privées mais sous le contrôle d’une personne publique.  Source : www.vie-publique.fr |

|  |
| --- |
| **Document 4 : Le rôle de l’État.**  Peu d’économistes recommandent que l’État continue d’être producteur direct de biens ou de services, via des entreprises publiques. Soit parce qu’elles jouissent d’un monopole, soit parce qu’elles sont assurées de l’aide de l’État en cas de difficulté, elles sont soupçonnées de ne guère faire d’efforts en matière de productivité et de confondre l’intérêt de leurs agents avec celui du public. La tendance est donc à introduire de la concurrence partout où c’est possible.  Mais cela ne l’est pas toujours : il existe des cas de monopoles naturels dans lesquels, en raison de la lourdeur des investissements à effectuer, une seule entreprise parvient à des coûts moindres que deux entreprises en concurrence. La solution choisie est alors de distinguer ce qui relève réellement d’un monopole naturel (par exemple le réseau ferré) et d’ouvrir à la concurrence tout ce qui n’en relève pas : par exemple, plusieurs sociétés de transport ferroviaire peuvent utiliser le même réseau ferré, lequel est confié à un organisme distinct[1]. Tous les problèmes ne sont pas réglés pour autant.  Il se pose notamment une question d’équité. Les services publics payants en situation de monopole peuvent procéder à une péréquation[2] entre usagers, de sorte que le prix d’accès soit le même pour les usagers, par exemple pour le courrier, le kilowattheure d’électricité ou le kilomètre en train. Au contraire, des entreprises en concurrence peuvent écrémer le marché, en baissant les prix en faveur des usagers les mieux placés (le courrier entre grandes villes par exemple) et en délaissant les usagers dont le service est le plus coûteux à produire. Il faut donc préciser les obligations de service public et contraindre les opérateurs à respecter ces obligations ou à financer celui d’entre eux qui se dévoue, sous peine de sanctions.  En général, un régulateur extérieur (appelé souvent "autorité") veille à ce que ces obligations soient respectées.  [1] Depuis 2015, la SNCF est un groupe public (Établissement Public à caractère Industriel et Commercial) qui réunit un gestionnaire de l’infrastructure ferroviaire (SNCF Réseau) et un exploitant ferroviaire transporteur (SNCF Mobilités). (*Note de l’auteur*)  [2] Péréquation : répartition des charges, des impôts, etc., tendant à une égalité.  Alternatives économiques, Dossiers Hors-série n°004, 01.09.2016 |

|  |
| --- |
| **Document 5 : De l’État actionnaire à l’État régulateur.**  Depuis le milieu des années 1980, le nombre d’entreprises contrôlées majoritairement par l’État, de même que leurs effectifs salariés, ont été réduits de plus de la moitié. Derniers exemples de privatisation totale ou partielle : Renault, Air France, France Telecom, EDF, diverses Sociétés d’autoroutes, GDF…. [...]  Dans ce mouvement nationalisations / privatisations, deux logiques différentes sont à l’œuvre : l’État actionnaire serait le garant de la qualité des services et de l’équité des prix, mais il fausserait la concurrence et ne favoriserait pas la rentabilité des entreprises qu’il dirige.  Mais l’État doit-il se priver de toute forme d’intervention dans l’économie ?  Pour les partisans des nationalisations, l’État, en devenant entrepreneur, peut mieux réguler l’activité économique, devenant ainsi un acteur essentiel dans des secteurs jugés stratégiques (banques, industrie de l’armement, nucléaire…). Cela lui permet notamment de contrôler certaines restructurations industrielles et de garantir des services de qualité à des prix identiques pour tous les usagers (électricité, gaz, téléphone…).  Mais le rôle des entreprises publiques dans l’économie est souvent contesté. Leur capital étant garanti par l’État-actionnaire, elles n’ont pas toujours le même souci de rentabilité que les entreprises privées. Elles bénéficient parfois d’une position dominante ou même d’une situation de monopole dans leur secteur, ce qui peut fausser la libre-concurrence.  La concurrence favorise en général une baisse des prix. L’ouverture à la concurrence des lignes aériennes a ainsi permis des baisses importantes des tarifs, de même pour le secteur des télécommunications. En revanche, la privatisation du transport ferroviaire s'est accompagnée au Royaume-Uni d'une hausse importante du prix des billets.  Source : www.economie.gouv.fr/facileco |

|  |
| --- |
| **Document 6 : Un exemple atypique de l’impact de la concurrence : le secteur des télécommunications.**  Le secteur des télécommunications fait l’objet d’une régulation par une autorité administrative indépendante, l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). Cette intervention de la puissance publique traduit une caractéristique économique des réseaux de télécommunication : la présence de segments consistant en des monopoles naturels, goulots d’étranglement contrôlés par une entreprise, qu’il serait très inefficace de dupliquer, et pour lesquels l’application des règles générales de concurrence ne serait pas souhaitable. Cette situation correspond également à celle qui prévaut pour les marchés de l’énergie ou pour le secteur ferroviaire.  Historiquement gérés en France par des monopoles publics, ces secteurs ont été progressivement ouverts à la concurrence, dans un mouvement engagé à l’échelle européenne et depuis 1998 en France dans le cas des télécoms.  Cette ouverture des segments de marché sur lesquels la concurrence peut jouer s’accompagne d’un accès aux « infrastructures essentielles » qu’il serait inefficace de répliquer, ainsi que d’obligations de service universel, pour assurer les missions de service public (couverture du territoire, péréquation tarifaire, tarifs sociaux par exemple). C’est ainsi que France Télécom, devenu Orange, a dû ouvrir l’accès à une partie de son réseau (la boucle locale correspondant au dernier kilomètre jusqu’à l’abonné) à des opérateurs concurrents.  Cette concurrence a favorisé le rééquilibrage des prix par rapport à la structure de coûts [...] jusqu’à conduire au développement des offres dites « illimitées », qui reflètent le coût marginal [1] pratiquement nul des communications téléphoniques ou par internet. Elle a aussi favorisé l’innovation, notamment le développement des « box » ADSL et des offres multiservices (« *triple play* » : offre regroupant téléphone, télévision et haut débit), qui ont structuré le développement de l’internet à haut débit en France.  Dans le cas des marchés mobiles, la dynamique concurrentielle est différente. Du fait de la rareté des fréquences disponibles, il est nécessaire d’attribuer un nombre limité d’autorisations d’usage, qui font l’objet d’une redevance. En 2001, seules 3 des 4 licences 3G disponibles avaient été attribuées, la dernière licence n’ayant pas trouvé preneur au prix fixé à l’époque (619 millions d’euros). Le marché de la téléphonie mobile en France a donc pris la forme d’un oligopole à trois opérateurs, sans possibilité d’entrée. Il en est résulté un marché peu concurrentiel, se traduisant notamment par des prix élevés, des offres peu attractives à l’attention des clients à faible consommation et des marges importantes. [...]  Avec l’attribution d’une quatrième licence, le marché a alors connu une modification radicale à partir de janvier 2012. En quelques années, les prix des offres mobiles ont connu une baisse de près de 50 % alors que le volume des communications augmentait de 50 %. Le marché s’est également transformé avec le fort développement des offres sans engagement et sans terminal subventionné par l’opérateur. Les consommateurs ont été les grands gagnants de cet accroissement de la concurrence, tandis que les revenus des opérateurs baissaient d’environ 25 % entre 2011 et 2015. Cette réorganisation spectaculaire est une illustration, sur un marché bien particulier car régulé, des effets substantiels d’un accroissement de la concurrence.  [1] Le coût marginal est le coût supplémentaire généré par le dernier bien ou service produit. Ici, une fois l’infrastructure téléphonique réalisée (investissement matériel) le coût de production des communications est « pratiquement nul ». (*Note de l’auteur*)  Vincent Aussilloux et Lionel Janin, *Cahiers Français,* n° 396, janvier-février 2017 |

|  |
| --- |
| **Question 2**: Après avoir distingué entreprise publique et service public, exposez les arguments en faveur de la production de services publics par l'État.  **Question 3** : Repérez les arguments qui justifient l'ouverture des services publics à la concurrence.  **Question 4** : à partir de l’exemple du marché des télécommunications, dégagez l'évolution du rôle de l'État en matière de production de services publics depuis 1998. |

**Deuxième partie : ... à l’État garant des règles de la concurrence**

* **La règlementation directe au niveau national et au niveau communautaire**

|  |
| --- |
| **Document 7 : L’Autorité de la concurrence.**  L’Autorité de la concurrence est l’autorité administrative indépendante chargée en France de veiller au respect du droit de la concurrence, principalement la lutte contre les ententes et les abus de position dominante de la part des entreprises ainsi que le contrôle des concentrations (les fusions et acquisitions d’entreprises). Elle veille à l’exercice d’une concurrence libre et non faussée sur les marchés français, en lien avec [...] la Commission européenne pour les affaires relevant de l’échelle communautaire. Elle constitue l’un des outils principaux d’intervention de la puissance publique dans la régulation de la concurrence, dotée de pouvoirs significatifs (jusqu’à 10% du chiffre d’affaires mondial hors taxes des entreprises concernées [1]).  [1] Selon le code de commerce, l'Autorité a le pouvoir d'infliger une sanction, qui peut aller jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires mondial du groupe auquel appartient l'entreprise sanctionnée. L'Autorité de la concurrence peut également enjoindre à l'entreprise ou à l'organisme en cause de mettre fin à la pratique anticoncurrentielle incriminée. (*Note de l’auteur*)  Vincent Aussilloux et Lionel Janin, *Cahiers Français*, n° 396, janvier-février 2017 |

|  |
| --- |
| **Document 8 : La politique de la concurrence dans l'Union européenne.**  L'article 81 du traité interdit les accords entre entreprises qui peuvent affecter le commerce entre États membres et ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun. Les accords entre entreprises - quelle que soit leur forme juridique - sont notamment interdits lorsqu'ils ont pour effet ou pour objet de fixer les prix du marché, de se répartir géographiquement les marchés ou de définir les quantités produites. Selon l'OCDE, le préjudice économique mondial causé par les ententes excéderait plusieurs milliards de dollars par an. Les plus célèbres types d'accords [sont] les ententes dont l'objectif est de fixer un prix supérieur à celui qui résulterait du libre jeu de la concurrence. D'autres ententes sont relatives à des échanges d'informations confidentielles ou à des accords sur la stabilisation des parts de marché respectives des parties à l'entente. [...]  L'article 82 du Traité interdit aux entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur un marché pertinent. La position dominante d'une entreprise est une situation de puissance économique qui lui permet d'agir indépendamment du comportement de ses concurrents, de ses clients et, au final, des consommateurs. Le fait de détenir un tel pouvoir n'est pas interdit en soi. Ce que le Traité prohibe est l'abus de ce pouvoir qui consiste en son utilisation pour mettre en œuvre des pratiques prédatrices, discriminatoires ou fidélisantes ayant pour objet ou pour effet de restreindre les conditions de concurrence. Des entreprises telles que Michelin ou Microsoft ont été condamnées par la Commission pour avoir abusé de leur position dominante. Dans l'affaire Microsoft, l'autorité européenne de concurrence a considéré qu'en [...] liant la vente de son lecteur Windows Média avec Windows, son système d'exploitation présent sur la quasi-totalité des PC dans le monde, le géant mondial de l'informatique a mis en œuvre des pratiques qui constituent un frein à l'innovation et qui sont préjudiciables au jeu de la concurrence et aux intérêts des consommateurs. La Commission a donc, en 2004, infligé à l'entreprise américaine des mesures correctives couplées d'une amende de 497,2 millions d'euro.  Enfin, la Commission possède le pouvoir de contrôler les concentrations. La mission de la Commission dans ce cadre est plus délicate ; elle doit déceler a priori et, de surcroît, dans un délai très court, les risques de position dominante induits par l'opération de concentration. [...] L'action de la Commission est économique et vise, en ce sens, à empêcher ou modifier des concentrations qui entraveraient une concurrence effective, notamment en renforçant une position dominante.  Source : www.robert-schuman.eu |

|  |
| --- |
| **Question 5** : Identifiez les organes institutionnels chargés de veiller au respect de la concurrence aux niveaux national et européen.  **Question 6** : Présentez les différentes règles de la politique de la concurrence applicables aux entreprises.  **Question 7** : Indiquez les moyens dont dispose l’institution nationale pour faire respecter la concurrence. |

|  |
| --- |
| **Document 9 : Téléphonie : amende record**  Orange, Bouygues et SFR ont été sanctionnés pour entente illicite par le conseil de la concurrence : 256 millions d'euros d'amende pour Orange, 220 millions pour SFR et 58 pour Bouygues. Ces sommes iront directement dans les caisses de l'État. Pour les nouveaux opérateurs (comme Télé 2), arrivés sur le marché en 2004, la sanction arrive trop tard. Les 3 opérateurs incriminés contestent les conclusions du Conseil de la concurrence et ont décidé de faire appel.  Source : www.ina.fr/video/2977134001015 France 3, 19/20, édition nationale, 01.12.2005 |

|  |
| --- |
| **Document 10 : Téléphonie mobile : la Cour de cassation reconnaît l'entente entre les opérateurs.**  L'affaire est définitivement close. La Cour de cassation a publié mercredi 30 mai un arrêt rejetant un pourvoi formulé par l'opérateur télécom Orange, mettant de ce fait un terme à l'affaire de l'entente sur le secteur français des mobiles.  En 2005, le Conseil de la concurrence, devenu depuis l'Autorité de la concurrence, avait sanctionné les trois opérateurs mobiles, Orange, Télécom, SFR et Bouygues Télécom pour des pratiques d'entente "ayant restreint le jeu de la concurrence sur le marché" selon l'Autorité.  "De 1997 à 2003, ils ont procédé à des échanges d'informations stratégiques. De 2000 à 2002, ils se sont en outre réparti les parts de marché selon des objectifs qu'ils avaient négociés entre eux" rappelle l'Autorité de la concurrence. Elle les avait à ce titre condamnés à payer une amende record, inégalée à ce jour, de 534 millions d'euros.  Pendant sept ans, les trois opérateurs ont tenté par tous les moyens de casser cette décision. L'affaire a en effet donné lieu à trois recours devant la cour d'appel de Paris et trois pourvois en cassation. En vain. Bouygues était même allé jusqu'à saisir la Cour européenne des droits de l'homme, qui a jugé sa demande irrecevable en 2012.  Au terme de cette procédure, l'Autorité de la concurrence se félicite que "l'existence des pratiques relevées et sanctionnées par le Conseil ainsi que le montant des amendes prononcées de 534 millions d'euros, qui ont été versées au Trésor public dès le mois de décembre 2005, soient intégralement confirmés".  Cécile Ducourtieux, *Le Monde*, 30.05.2012 |

|  |
| --- |
| **Document 11 : Le marché des communications électroniques à destination des entreprises.**  Saisie par Bouygues Telecom puis par SFR, l'Autorité de la concurrence rend aujourd'hui une décision par laquelle elle sanctionne Orange à hauteur de 350 millions d'euros pour avoir mis en œuvre [des] pratiques anticoncurrentielles sur les marchés des services fixes et mobiles à destination de la clientèle "entreprise". [...]  En ce qui concerne les services mobiles, Orange est sanctionné pour avoir abusé de sa position dominante en mettant en œuvre, de manière systématique et généralisée sur une longue période, différents mécanismes de fidélisation de sa clientèle à travers l'utilisation, par son entité Orange Business Services (OBS), de programmes de commercialisation (« programme changer de mobile ») et de remises tarifaires anticoncurrentielles (les remises « privilège » et « parc »). Ces pratiques de fidélisation abusives, qui s'appliquaient de manière cumulative et dont l'obtention était subordonnée à des engagements de durée ou de volume ont pu empêcher les entreprises de faire jouer la concurrence et les dissuader de confier une partie de leur parc à un autre opérateur.  Source : Autorité de la Concurrence, communiqué du 17.12.2015 |

|  |
| --- |
| **Document 12 : L'idée d'une fusion SFR / Free refusée.**  L'Autorité de la concurrence s'est opposée à l'idée d'un rapprochement entre l'opérateur de téléphonie mobile SFR, filiale de Vivendi, et son concurrent Free, filiale d'Iliad, indique jeudi la radio BFM Business sur son site internet.  D'après BFM Business, [...] les deux opérateurs ont, chacun de leur côté, consulté de manière informelle le gendarme français de la concurrence sur un tel scénario de fusion. "Selon des sources industrielles, le gendarme de la concurrence leur a répondu qu'il n'accepterait pas une telle fusion, en raison du poids du nouvel ensemble sur le marché du mobile et surtout de l'ADSL", écrit BFM.  "La combinaison de SFR et Free détiendrait la moitié du marché de l'accès internet, qui deviendrait dès lors un quasi-duopole avec Orange", poursuit la radio.  Le Figaro, par Reuters, le 03.01.2013 |

|  |
| --- |
| **Question 8** : En prenant appui sur le marché des télécommunications, montrez que les entreprises théoriquement concurrentes ont enfreint les règles de la politique de la concurrence. |

* **Les autorités administratives indépendantes de régulation**

|  |
| --- |
| **Document 13 : Les autorités administratives indépendantes.**  Une autorité administrative indépendante (AAI) est une institution de l’État chargée, en son nom, d’assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le Gouvernement veut éviter d’intervenir trop directement.  Les AAI sont une catégorie juridique relativement nouvelle car, contrairement à la tradition administrative française, elles ne sont pas soumises à l’autorité hiérarchique d’un ministre. [...]  Les AAI présentent trois caractères, ce sont :   * des autorités : elles disposent d’un certain nombre de pouvoirs (recommandation, décision, réglementation, sanction) ; * administratives : elles agissent au nom de l’État et certaines compétences dévolues à l’administration leur sont déléguées (ex : le pouvoir réglementaire) ; * indépendantes : à la fois des secteurs contrôlés mais aussi des pouvoirs publics.   Le rôle d’une autorité administrative indépendante (AAI) est d’assurer la régulation, c’est-à-dire le fonctionnement harmonieux, d’un secteur précis dans lequel le gouvernement ne veut pas intervenir directement.  Il s’agit le plus souvent d’un domaine sensible, soit en raison de ses conséquences politiques possibles (ex : l’audiovisuel), soit en raison de son impact économique (ex : télécommunications).  On peut dénombrer une quarantaine d’autorités administratives indépendantes, parmi lesquelles :   * l'ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et des postes) : autorité administrative indépendante chargée de réguler la concurrence et d’accompagner la libéralisation des secteurs des télécommunications et des activités postales. * la CNIL (commission nationale de l’informatique et des libertés) : la CNIL a pour mission générale de veiller à ce que l’informatique ne porte atteinte ni aux droits de l’homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. * le CSA (conseil supérieur de l’audiovisuel) : autorité administrative indépendante chargée de la régulation de l’audiovisuel. Le CSA a pour mission de garantir l’exercice de la liberté de communication audiovisuelle dans les conditions définies par la loi du 30 septembre 1986 modifiée.   www.vie-publique.fr |

|  |
| --- |
| **Document 14 : Le régulateur veut des obligations spécifiques pour Orange dans la fibre.**  Mauvaise nouvelle pour Orange en ce début d'année : l'Arcep, le régulateur des télécoms, pourrait prendre, en 2017, un certain nombre de mesures visant à mieux réguler l'opérateur historique dans la fibre. Depuis des mois, Free, Bouygues Telecom et SFR accusent Orange de s'appuyer sur son ancien monopole pour investir plus vite qu'eux dans le déploiement de cette nouvelle technologie d'avenir qui a vocation à remplacer, à terme, l'ADSL.  Ils l'accusent même de vouloir reconstruire un monopole dans la fibre, où l'opérateur a conquis 75 % de parts de marché, et plaident pour l'instauration d'une régulation spécifique à Orange, alors même que l'opérateur historique est déjà contraint par un certain nombre de règles.  L'Arcep les a manifestement entendus. Le régulateur a publié lundi une analyse de marché montrant qu'il compte prendre des mesures pour « attaquer les derniers bastions » du monopole d'Orange, explique Sébastien Soriano, président de l'Arcep. Très techniques, celles-ci ont vocation à permettre à tous les acteurs télécoms de se battre à armes égales. L'Arcep veut notamment qu'Orange ait l'obligation d'aider ses concurrents à entrer dans les immeubles, là où il est déjà présent, pour y raccorder leur fibre. Ces derniers se plaignent qu'il ait un meilleur accès du fait d'avantages liés à son statut d'opérateur historique. [...]  Plusieurs mesures portent aussi sur le marché très lucratif de la fibre pour les entreprises, dominé par Orange et dont l'Arcep estime qu'il n'est pas suffisamment concurrentiel. [...]  Fabienne Schmitt et Romain Gueugneau, *Les Échos*, 09.01.2017 |

|  |
| --- |
| **Question 9** : Présentez le rôle et le mode de fonctionnement des autorités administratives indépendantes (AAI).  **Question 10** : En prenant l’exemple du marché des télécommunications, illustrez le rôle des AAI. |