

# LE DÉBAT D'IDÉES, AVANT ET APRÈS LE DÉMANTÈLEMENT D'AT&T

Une chronique

David ALLEN

L'éclatement de la société American Telegraph and Telephone (AT&T) a fait l'objet d'un long débat. En effet, pour la plupart des protagonistes, cette réflexion a démarré environ vingt-cinq ans avant le démantèlement, c'est-à-dire aux alentours de 1959, époque à laquelle l'arrêt *Above 890* a autorisé, pour la première fois, une concurrence limitée.

A mesure que cette affaire prenait de l'ampleur, elle a impliqué de nombreux éléments de l'édifice gouvernemental américain, dont les trois branches de l'Etat : le judiciaire, le législatif, l'exécutif. Quant à la communauté intellectuelle, elle a également joué un rôle certain. Même le public se trouva soumis aux multiples pressions des parties en cause. Par ailleurs, force est de constater que le démantèlement intervenu en 1984 n'a pas mis un terme au débat engagé qui se poursuit, de fait, depuis cinq ans (1).

De toute évidence, autant le cours des événements que les problèmes de fond ont influé sur l'issue de l'affaire : la déréglementation. Mais il serait faux d'accorder aux conflits et idées un rôle trop important dans ce dénouement.

Néanmoins, de par leur évolution, ces

conflits permettent de se faire une idée précise de la controverse qui, aux Etats-Unis comme ailleurs, accompagne l'avenir des télécommunications.

A partir de ces éléments, il nous sera peut-être plus facile de comprendre où nous en sommes et comment nous en sommes arrivés là. Nous appréhenderons alors peut-être mieux les arguments susceptibles de nous aider dans nos choix futurs. Cet article vise donc à présenter les grandes lignes de la réflexion sur le démantèlement ainsi que les principaux tournants de cette affaire.

L'histoire détaillée du démantèlement d'AT&T a déjà été admirablement exposée dans de nombreux ouvrages. Nous n'y reviendrons pas. Nous nous attacherons plutôt à la controverse elle-même pour notre chronique du conflit intellectuel qui a entouré ce démantèlement.

Derrière toute cette réflexion, il s'agissait de savoir si l'industrie du téléphone devait prendre la forme d'un monopole réglementé ou s'ouvrir à la concurrence. Cette formulation cachait, cependant, des préoccupations plus politiques qu'économiques. Bien qu'exprimées par des économistes, elles concernaient la taille et la puissance d'AT&T, qui constituait alors la plus grande entreprise mondiale.

Face à ce problème, on en revint aux fameuses lois antitrust. Mais, auparavant, il fallut trancher une question fondamentale : la situation appelait-elle des doctrines antitrust ou des doctrines de réglementation de monopole ?

Quand les doctrines antitrust finirent par l'emporter, la formulation économique exprimée plus haut fut reprise via le canal des lois antitrust. C'est sur ces bases que se sont donc réglées les hésitations politiques des Américains, confrontés au fait qu'une entreprise de taille et de puissance gigantesques avait tout loisir d'abuser de son pouvoir.

Le démantèlement qui s'ensuivit permit de séparer ce qui passait pour être un monopole des éléments concurrentiels de ce secteur industriel. Depuis lors, cependant,

(1) Le texte original a été écrit fin 1989 (NDLR)

un revirement d'opinion s'est produit, nous le verrons, au point que l'on constate des impulsions très fortes vers une restructuration de la concurrence et du monopole, en particulier au niveau local

Au fil de notre article, sur cet aspect, nous repérerons des détails qui nous sont apparus intéressants. En effet, bien que la communauté intellectuelle ne se soit guère impliquée directement, elle a néanmoins eu une grande influence sur le conflit

La structure prétendument fédérale du système de gouvernement américain – et les tensions entre autorités fédérales et locales – s'est manifestée tout au long de cette affaire. A plusieurs reprises, les Etats soucieux d'assurer leur propre prospérité se sont heurtés à l'optique fédérale, qui essayait de privilégier l'intérêt de toute la communauté

Cette histoire est avant tout l'histoire d'une entreprise qui ne ressemble à aucune autre, AT&T. A certains égards, la conscience américaine place les entreprises au premier rang de la société. Et, dans le firmament des grandes firmes américaines, AT&T occupait une place à part

Nous nous efforcerons surtout de reprendre cette histoire avec clarté afin de mettre en évidence les grandes lignes du débat

### **Mise en place du décor Les événements à l'origine de la controverse**

Cette histoire commence il y a plus d'un siècle, au tout début de l'industrie du téléphone. Comme nous l'avons déjà indiqué, le débat sur le démantèlement était destiné à proposer un choix entre un monopole réglementé et une ouverture à la concurrence. Cette question, latente dès les premiers balbutiements de cette industrie, s'est posée à chaque fois que les télécommunications abandonnaient leur position de monopole pour s'ouvrir à la concurrence

Peu après le début du xx<sup>e</sup> siècle, Theodore Vail, président d'AT&T à l'époque, négocia un équilibre politiquement délicat. Il obtint en effet le droit de faire d'AT&T un monopole en acceptant, en contrepartie, une réglementation gouvernementale. Ce mono-

pole réglementé selon la conception de Vail devait se perpétuer près d'un demi-siècle, bien après qu'il eut abandonné ses fonctions de président. Notre histoire démarre au moment où la stratégie de Vail perd de son impact quand, à la fin des années 50, la concurrence commence à intervenir

Il existe bien des explications sur les raisons de cette évolution. Certains analystes mettent en avant la technologie et affirment, par exemple, que l'exploitation des faisceaux hertziens, mise au point durant la Seconde Guerre mondiale, a permis l'émergence de plusieurs sociétés, alors qu'une seule faisait l'affaire auparavant. D'autres avancent le rôle des facteurs économiques. Selon eux, les incitations financières dégagées par le « processus de séparation » (voir ci-après) étaient par trop tentantes et ont attiré la concurrence. D'autres assurent que ce sont les revirements de l'opinion publique américaine en matière de réglementation qui ont constitué le facteur déterminant. A les en croire, la bureaucratie fédérale était beaucoup trop favorable à un rétablissement de l'ancien ordre des choses

S'il est vraisemblable que plusieurs facteurs soient en cause, notre propos n'est pas de nous pencher sur les raisons profondes de cette évolution. Nous nous bornerons à les constater pour passer à la suite de notre histoire

### **Transferts financiers (cross-subsidies) et tarification aux coûts moyens**

Le premier de ces aspects dont la compréhension nous apparaît nécessaire découle du processus dit de « séparation » et concerne les transferts financiers également appelés subventions croisées

C'est durant la Seconde Guerre mondiale qu'a été instaurée une tarification qui devait avoir de profondes répercussions ultérieures. Tandis que le coût des appels longue distance baissait grâce aux progrès constants des Bells Laboratories, le prix de ces appels restait néanmoins assez élevé, car le surplus financier était utilisé pour maintenir des tarifs locaux relativement bas

Dans le débat qui allait suivre, ces transferts financiers allaient prendre le nom de subventions croisées du trafic longue distance vers le réseau local. Le mécanisme utilisé pour parvenir à ce résultat était une « séparation » comptable entre les communications locales et les longues distances.

Les modalités de séparation répondant à l'optique classique des taux de rentabilité définis par la réglementation imputèrent aux longues distances certains des coûts des opérations locales. Une fois calculées les recettes brutes nécessaires aux longues distances, additionnées des coûts locaux imputés, il apparut que, pour leurs recettes brutes globales, les longues distances avaient besoin des sommes correspondant aux coûts locaux qui leur avaient été imputés. Lorsque cet « extra » finissait par se matérialiser, en plus du reste des recettes brutes longue distance, il était alors possible de le transférer afin de « subventionner » les opérations locales. (L'écart qui s'ensuivit entre le prix et le coût des longues distances constituait, aux yeux de certains, l'incitation financière à l'origine du changement.)

Ce système de transferts a donné lieu à un débat interminable et souvent très confus (2).

A quand remonte cette subvention croisée ? D'après Charles Brown, président d'AT&T à l'époque du démantèlement, AT&T n'a pas voulu cet état de fait. D'après lui, ce sont les régulateurs des Etats qui, afin de maintenir les tarifs locaux à un niveau bas, ont, par le biais du politique, demandé instamment ces transferts inhérents au processus de séparation.

L'autre aspect de la stratégie de Vail, important pour la suite de notre histoire, découlait de la « valorisation des services » qui s'attachait à la tarification. Cette valorisation des services proposés impli-

quait un tarif de base relativement bas des services locaux afin d'attirer de nouveaux usagers désireux d'avoir accès à un service public « universel ».

C'est de là qu'est née la « tarification uniforme » qui, malgré des formes diverses, allait ultérieurement être qualifiée de tarification aux coûts moyens.

Tous les éléments de la controverse se retrouvèrent en place dès que la concurrence se mit à jouer un rôle actif et que l'industrie téléphonique se vit divisée entre équipement et services.

### **L'ouverture à la concurrence dans l'équipement et les services**

L'équipement comprenait l'équipement des usagers (Customer Premises Equipment, CPE) et celui du réseau. L'ouverture à la concurrence dans ces deux types d'équipement a donné lieu à de sévères affrontements.

AT&T, qui possédait le principal fabricant américain en équipement de télécommunications, Western Electric, ainsi que les prestigieux Bell Labs, formidable pépinière pour la recherche et le développement, n'a pas abandonné aisément la position de monopole qu'il détenait dans l'équipement et a même été jusqu'à qualifier d'inacceptable l'entrée d'éléments « étrangers » (entre autres de concurrents) dans le sanctuaire du réseau. Il est également vrai que les efforts déployés par AT&T pour préserver son monopole dans l'équipement ont en grande partie motivé les critiques antitrust qui lui ont été adressées par la suite.

Mais ce sont les affrontements qui ont entouré l'entrée de la concurrence dans les services de télécommunications qui nous occupent au premier chef, car c'est là que se situent pratiquement tous les arguments qui ont conduit au démantèlement.

(2) On trouvera une description des modalités de cette déréglementation in Jean-Paul SIMON : *L'esprit des règles : réseaux et réglementation aux Etats-Unis*, Paris, l'Harmattan, 1991 (NDLR).

Historiquement, ce système de transfert remonte à un arrêt de la Cour suprême de 1930 (*Smith v Illinois Bell*) stipulant que les utilisateurs de communications longue distance devaient supporter une partie des coûts fixes de l'installation locale. En 1984, l'année du démantèlement, cela représentait un transfert financier annuel de 11 milliards de dollars.

En général, ces entrées ont suivi un scénario classique un concurrent potentiel, Bill McGowan, président de MCI, le plus souvent, se proposait de pratiquer des prix inférieurs à ceux d'AT&T dans certaines niches du marché, généralement un segment du marché des liaisons spécialisées. Les subventions croisées et la tarification au coût moyen engendraient en effet de nombreux écarts entre prix et coûts qui permettaient l'entrée de la concurrence.

Lorsque AT&T réagit en proposant de substituer une tarification au coût marginal à sa tarification traditionnelle (subventions croisées et coût moyen), il s'ensuivit une bataille au niveau de la réglementation qui se déroula, dans un premier temps, devant la Federal Communications Commission (FCC) avant de se poursuivre devant les tribunaux. AT&T s'efforça d'amener les autorités à défendre sa nouvelle tarification, en général suffisamment réduite pour freiner les entrants, lesquels contestèrent alors le géant des télécommunications qui, à leurs yeux, ne devait pas être autorisé à pratiquer des prix inférieurs aux leurs.

Si les problèmes se sont le plus souvent situés sur ce terrain-là, AT&T a cependant pris, dans d'autres domaines, des initiatives que ses concurrents ont souvent jugées déloyales. Mais ils ont, à leur tour, réagi par des mesures tout aussi discutables. Néanmoins, l'essentiel du débat repose bien sur les désaccords liés aux politiques de tarification.

Il est important d'avoir présents à l'esprit les principaux événements qui ont ponctué l'affaire qui nous occupe, en particulier ceux sur lesquels l'industrie téléphonique et l'Etat se sont confrontés.

### **Monopole ou concurrence dans les services de télécommunications : la bataille à la FCC et devant les tribunaux**

L'industrie téléphonique américaine devait-elle être un monopole ou devait-elle s'ouvrir à la concurrence ? Telle était donc la question de fond dans la polémique sur le démantèlement. Cette controverse sou-

mise à la FCC, puis aux tribunaux, entraîna, nous le savons, une ouverture à la concurrence. Mais comment en sommes-nous arrivés là ?

Comme nous l'avons suggéré, c'est en termes économiques que s'est posée la question fondamentale. AT&T relevait-il d'un monopole naturel qu'il fallait réglementer en tant que tel ? Ou le secteur des télécommunications représentait-il une industrie potentiellement concurrentielle et donc ouverte à plusieurs sociétés ? Si tel était le cas, la réglementation devait-elle jouer un rôle et, si oui, quel devait être ce rôle ?

Malgré l'importance cruciale de la question en elle-même et pour AT&T, personne n'a vraiment cherché à savoir, avant le démantèlement, si AT&T constituait un authentique monopole naturel. D'après Will Baumol, l'un des principaux économistes concernés, si les bases d'un travail empirique ont été posées et si des projets d'étude ont fait l'objet de discussions intenses chez AT&T, ces réflexions n'ont en fait pas été entreprises avant le démantèlement. Jim Heckman, qui dirigea certaines des études ultérieures (alors à Chicago, et maintenant à Yale), reconnaît que les positions théoriques prises au cours de la polémique manquaient de fondements empiriques. Avec le recul, ses révélations constituent pour le moins une surprise. La controverse aurait-elle pris un tour différent si l'on avait réfléchi plus sérieusement à ce problème ? La question n'est pas seulement académique, étant donné que bien des spécialistes sont aujourd'hui d'avis qu'AT&T était bel et bien un monopole naturel. Lorsque nous aurons développé l'argument fondamental de l'affaire, nous reviendrons brièvement à ce thème par trop négligé.

L'élément principal de cette longue controverse a tourné autour de la tarification et des oppositions qui se sont manifestées quant à la nécessité d'ouvrir ou non les télécommunications à la concurrence. Ce furent les économistes qui exprimèrent leur désaccord. Si tous les économistes « classiques » partageaient la même opinion, un groupe, moins connu mais néanmoins extrêmement respecté, d'économistes avertis contesta leurs analyses.

### **Tarification au coût marginal versus tarification au coût moyen et inquiétudes quant à la puissance d'AT&T**

Les économistes « classiques » tenaient à ce que soit introduite une tarification au coût marginal pour remplacer la tarification au coût moyen (Il arrive souvent que, en pratique, on préfère recourir à des coûts différentiels plutôt qu'à des coûts théoriquement marginaux ) Ces spécialistes étaient préoccupés par le prix excessif des communications longue distance par rapport à son coût marginal Ils voyaient dans ce phénomène des facteurs de distorsion pour l'économie – la possibilité d'une mauvaise allocation de ressources – tant que le prix des longues distances ne serait pas ramené à hauteur approximative des coûts marginaux L'économie dans son ensemble se trouvait à la merci de mauvais signaux de prix tant que cette correction ne serait pas faite

L'autre groupe d'économistes, en revanche, et, parmi ceux-ci, Bill Melody, Harold Wein, Paul Davidson ainsi que Harry Trebing, paraissait avoir une motivation plus politique qu'économique A leurs yeux, la taille et, par conséquent, la puissance d'AT&T l'emportaient sur tout autre considération Par suite, leur position devait paraître un peu cocasse

Ces économistes défendaient vivement l'ouverture de la concurrence et tout particulièrement l'entrée de concurrents tels que MCI dans le secteur des télécommunications longue distance Néanmoins, leurs conceptions en matière de tarification semblent avoir été motivées par la méfiance qu'ils éprouvaient devant la puissance d'AT&T Ils estimaient important d'établir un prix plancher inférieur aux prix d'AT&T afin que la société ne puisse pratiquer des tarifs prédateurs et saper les possibilités d'avenir des nouveaux concurrents (Bill McGowan proposa d'ailleurs à John de Butts, alors président d'AT&T, de fixer ensemble leurs prix pour que MCI puisse s'inscrire sous un plancher fixé par AT&T )

A l'époque, ces économistes affirmèrent qu'AT&T recourait à des pratiques discriminatoires en adoptant une tarification aux

coûts marginaux sur les seuls itinéraires où il lui fallait affronter la concurrence

Mais, pour les économistes « classiques », cette prise de position impliquait une ouverture à la concurrence assortie, pour AT&T, d'une impossibilité de réagir Ils poussèrent donc leur analyse un peu plus loin au plan politique Dans cette optique, ils estimaient que les nouveaux entrants se seraient trouvés protégés par un cartel sponsorisé par le gouvernement qui, en fixant des prix planchers inférieurs aux prix d'AT&T, leur aurait permis d'échapper aux mécanismes du marché Au lieu d'une vraie concurrence, ces prix planchers inférieurs aux prix réels auraient amené un résultat opposé et engendré un cartel protégé

C'est dire que les deux groupes avaient des points de vue diamétralement opposés sur la conduite à tenir et sur la puissance d'AT&T Ils adoptèrent naturellement des positions totalement contrastées en matière de prix

Les économistes « classiques » voulaient remplacer la tarification au coût moyen par une tarification au coût marginal Mais leurs adversaires considéraient qu'une tarification au coût moyen constituait précisément le plancher souhaitable Au bout d'un moment, cette position fut qualifiée de tarification au « coût complet » Comme pour ajouter un peu d'huile sur le feu, la plupart des économistes, dont naturellement les économistes « classiques », voulaient expliquer qu'il n'était pas possible de trouver une base rationnelle pour « répartir » des coûts fixes

D'un côté comme de l'autre, la situation n'était pas dénuée d'ironie Comme le formula Alfred Kahn, un des grands économistes qui intervint dans ce débat « Que se passerait-il si AT&T fixait ses prix sur la base de ses coûts marginaux jusqu'à ce que les nouveaux entrants soient obligés de quitter le marché, puis qu'il les relève dès la menace dissipée ? En agissant ainsi, AT&T adopterait-il une conduite prédatrice ? » Pour lui, ce genre d'argument justifiait la fixation d'un prix situé entre coûts marginaux et moyens

Nous verrons ultérieurement comment le raisonnement de Kahn présageait l'ave-

nir des télécommunications aux Etats-Unis La décision de 1988 de la FCC en matière d'établissement à la fois de prix plancher et de prix plafond semble démontrer que l'optique « classique » de Will Baumol a prévalu

### **Transferts financiers des télécommunications longue distance vers les communications locales**

Les économistes « classiques » étaient également très sensibles au problème des transferts financiers distance longue vers les communications locales Pour eux, c'était là un élément majeur (avec la tarification aux coûts moyens) qui expliquait l'inadéquation des prix aux coûts

A leurs yeux, ces transferts n'étaient pas une mauvaise chose en soi Mais il aurait fallu qu'ils aient fait l'objet d'une décision politique émanant du Congrès, par exemple Cette pratique masquait le coût véritable des communications longue distance et entraînait des distorsions économiques En fixant légalement ladite subvention, le Congrès aurait en revanche permis de connaître son origine exacte et son montant

Pour défendre ce point de vue, Will Baumol fit remarquer que les « écrèmeurs » faisaient bien d'éliminer la subvention inhérente à la longue distance, car c'était les régulateurs qui, en souhaitant empêcher l'ajustement des prix, se trompaient

C'est Paul MacAvoy, un autre grand économiste impliqué dans ce débat, qui réalisa sans doute la meilleure étude en vue de mesurer ces transferts Ses calculs remirent en cause la manière dont ils étaient généralement perçus car, d'après ses résultats, la longue distance ne subventionnait pas les seules communications locales, mais le fonctionnement du système dans sa totalité Et, s'il y avait un service minoré, c'était celui des liaisons spécialisées et non celui des services locaux

Les économistes qui critiquèrent cette analyse étaient cette fois liés à Bruce Owen et à Roger Noll, et formaient un groupe qu'on retrouvera plus tard dans l'un des départements du ministère de la Justice (DOJ), le département antitrust Cette dissension s'attaquait à l'opinion couramment répandue selon laquelle la longue distance subventionnait les communications locales Pour eux, cette subvention pouvait fonctionner dans le sens contraire, des appels locaux vers les longues distances Ils estimaient que l'intégration d'AT&T dans la fabrication, la recherche et la distribution le permettait D'après eux, les exploitants locaux avaient peut-être subventionné la longue distance par le biais des licences excessivement onéreuses payées aux Bell Labs et l'achat d'équipement trop coûteux chez Western Electric

Ce groupe essaya de défendre sa position en expliquant qu'il était peut-être possible de vérifier que le prix des communications locales était bel et bien trop élevé, car un environnement concurrentiel aurait sans doute fait baisser les tarifs locaux, ce qui prouvait bien que la subvention provenait des opérations locales

Cette controverse sur les transferts financiers a souvent été très confuse, comme l'illustrent ces prises de position contradictoires Cependant, l'opinion radicale que nous venons de décrire s'est dans l'ensemble limitée aux petits groupes que nous avons mentionnés

Monopole naturel ? Si curieux que cela puisse paraître, bien des gens se demandent aujourd'hui encore si AT&T ne constituait pas un monopole naturel Les opinions divergent, bien entendu, jusqu'à rejeter totalement l'idée même de monopole naturel Ce qui est clair, c'est que ces opinions restent très contrastées et qu'il n'existe toujours aucun consensus

Comme nous le savons, le pouvoir judiciaire a finalement tranché en faveur d'une ouverture à la concurrence au détriment du monopole réglementé (3) Si nous essayons de suivre les choses de très près,

(3) Il s'agit du Modification of Final Judgment (MFJ), compromis juridique entre AT&T et le ministère de la Justice (NDLR)

nous remarquerons que McGowan, au moment de sa victoire, comptait pour allié le groupe d'économistes qui contestait les visions classiques

Cependant, il est difficile de déterminer l'influence de leurs critiques dans l'issue de cette affaire

### **Développements parallèles dans l'arène intellectuelle**

Quand, pour la première fois en 1966, un économiste opposé au courant « classique » se servit, à la FCC, d'un modèle économétrique pour battre en brèche la politique d'AT&T, l'entreprise, saisie d'inquiétude, fit appel aux meilleurs économistes que la profession pouvait s'offrir. Elle réunit un groupe hautement qualifié qui opéra au sein des Bell Labs et au sein de la compagnie même. Ce groupe allait élaborer deux nouvelles théories économiques.

Sur bien des aspects, les concepts définis par la communauté intellectuelle n'avaient qu'un rapport lointain avec les luttes économiques et politiques réelles qu'AT&T connaissait (principalement à la FCC). Les arguments économiques présentés plus haut n'avaient rien changé au cours des choses. Et, curieusement, les deux nouvelles théories se révélèrent, elles aussi, tout à fait dissociées des confrontations auxquelles l'entreprise dut faire face. Mais la mise en place du groupe d'économistes d'AT&T et ces deux nouvelles lignes de pensées constituèrent le point de rencontre de ces deux univers. A dire vrai, les récentes dispositions de la FCC en matière de prix plafond semblent découler de l'une d'entre elles, comme nous l'exposons ci-après.

Il y eut néanmoins un autre grand point de contact entre le monde des idées et celui des événements. Ce fut l'émergence d'un groupe d'universitaires et de chercheurs américains qui s'attachèrent aux problèmes de télécommunications aux Etats-Unis. Si ces spécialistes venaient d'un peu partout, nombre d'entre eux avaient des liens avec Stanford. Aujourd'hui encore, ce groupe continue à travailler sur ces questions de politique

### **AT&T et les économistes**

L'application de la théorie économique aux télécommunications, telles qu'elles fonctionnaient dans la structure d'AT&T, constituait un problème qui dépassait largement le cadre universitaire et, au fil du temps, AT&T allait passer par diverses étapes au cours desquelles cette question allait prendre toute son ampleur.

Au départ, AT&T manifesta beaucoup d'enthousiasme envers les économistes. La firme ne lésina pas pour faire appel à de jeunes économistes très en vue et stimuler d'importantes contributions à la théorie. Mais, avec le temps, un clivage devait se créer. Selon les termes mêmes d'Ed Zajac, l'un des économistes à l'origine du groupe interne d'AT&T : « Au bout d'un moment, les grands pontes d'AT&T sont devenus de plus en plus furieux à l'égard des économistes ».

AT&T commença par prendre un certain nombre de mesures. Outre le groupe interne d'économistes, la société engagea trois des économistes les plus brillants des Etats-Unis pour former un panel de conseillers. Will Baumol, de Princeton (aujourd'hui également à l'université de New York), est un théoricien de pointe. Alfred Kahn, de Cornell, est tout particulièrement qualifié dans les problèmes de réglementation, mais il est peut-être plus connu en raison de son implication dans la déréglementation des compagnies aériennes à l'époque de l'administration Carter. Otto Eckstein, alors qu'il était encore en vie à Harvard, avait établi la firme d'économétrie DRI.

En outre, AT&T demanda à Paul MacAvoy, désormais à Yale et auparavant au MIT, de créer le *Bell Journal*, qui fut alors l'une des meilleures publications du genre. MacAvoy, aujourd'hui doyen de la Rochester Business School, rejoignit ultérieurement le panel de conseillers lorsque Kahn le quitta pour devenir président de la Public Commission de l'Etat de New York.

Mais les tensions inhérentes à la relation qu'AT&T entretenait avec les économistes finirent par faire surface. Presque personne ne semble avoir pris conscience



du problème à ce moment-là. Pourtant, les fondements de la pensée économique sapient la philosophie qui sous-tendait la tradition de services d'AT&T

Pour décrire ces tensions, nous recourons à la formule que nous avons citée, dans la première partie, en matière de tarification : pour les économistes, la tarification idéale devait s'harmoniser avec le coût marginal. Mais la tradition de service public pour tous (universel) d'AT&T s'appuyait au contraire sur une tarification au coût moyen. Par ailleurs, du fait de ses liens avec la fabrication, AT&T attachait une importance toute particulière à la planification. Pour les économistes, en revanche, c'était au marché de décider.

La firme finit par renoncer à une grande part de ce qu'elle avait construit. Le groupe économique se défit quand les Bell Labs se séparèrent de Bellcore. Quant au *Bell Journal*, il fut « démantelé » pour devenir le *Rand Journal*. Il nous en reste cependant deux courants théoriques.

A mesure que le groupe d'économistes d'AT&T avançait dans ses travaux – aux côtés d'Ed Zajac, il faut citer Betsy Bailey, Gerry Faulhaber, John Panzar, Jeff Rohlfs et Bobby Willig (entre autres), sans oublier Will Baumol à l'extérieur –, ces spécialistes se concentrèrent sur les problèmes émergents. Le premier concernait le monopole naturel. Nombre d'articles furent écrits pour définir cette notion, puis essayer de trouver les moyens de mesure. Des économies d'échelle et d'envergure furent élaborées. C'est ainsi que Gerry Faulhaber produisit la première définition utile de la subvention croisée.

### Allocation de Ramsey

Dans une initiative inspirée, Will Baumol sortit de sa bibliothèque le célèbre article que Frank Ramsey avait écrit dans les années 20. C'est ainsi que l'on recommença à s'intéresser à l'allocation de Ramsey, laquelle constitue aujourd'hui encore un élément de référence dans le débat sur les télécommunications. Ramsey prenait en compte, pour les problèmes de prix, les considérations sur la demande en plus des considérations plus courantes sur le coût.

En particulier, Ramsey traitait d'une situation où existent plusieurs élasticités sur le prix de la demande. Dans les télécommunications, par exemple, il peut s'agir d'un service longue distance comparé à un service local. Ramsey démontrait comment, en pratiquant une tarification inversement proportionnelle aux élasticités de prix, on pouvait trouver un équivalent de la tarification classique au coût marginal.

Si les prix présentent un caractère dissuasif pour la longue distance, il faut alors fixer des prix bas, proches du coût marginal. Par ailleurs, si les services locaux font l'objet d'une demande forte même lorsque le prix est élevé, il faut les tarifier au-dessus du coût marginal. Comme le prouvent les tarifications locales et longue distance, les régulateurs n'ont en général pas suivi les préceptes de l'allocation de Ramsey, mais ce dernier fait néanmoins figure de modèle.

Enfin, pour en revenir au problème du monopole naturel, il est vite devenu clair que personne n'avait de réponse satisfaisante pour ce qui concernait une société multiproduits telle qu'AT&T. C'est ainsi qu'on en arriva à l'élaboration du premier des deux courants théoriques : la théorie de la soutenabilité. John Panzar est vraisemblablement l'économiste auquel cette ligne de pensée doit le plus.

## DEUX NOUVEAUX COURANTS THÉORIQUES

### La soutenabilité

L'argument de base de la théorie de la soutenabilité est que le monopoliste peut, malgré son monopole naturel, se voir confronté à un dilemme. Il arrive parfois que, dans certaines niches de son marché, son entreprise se retrouve paradoxalement dans l'incapacité de défendre sa position de monopole face à un entrant.

Prenons l'exemple d'un monopole multiproduits réglementé tel qu'AT&T l'était et comprenant plusieurs sous-marchés. Imaginons que deux de ces niches soient, l'une et l'autre, menacées par deux entrants différents. Considérons également le fait que le régulateur ne laissera pas le mo-

nopoliste réagir avec souplesse aux changements de prix tactiques effectués par les deux entrants, le monopoliste ne peut en effet baisser les prix qu'il a fixés. Dans ces conditions, les entrants ont toutes les chances de casser ses prix dans chacune de ces deux niches.

Comme John Panzar l'a fait remarquer, la théorie de la soutenabilité est un rempart théorique formel pour se protéger des entrants susceptibles d'écramer la demande. La menace brandie par lesdits entrants est en effet indéniable.

Pour l'économiste, il n'est pas souhaitable qu'un monopole naturel ne soit pas soutenable. L'existence d'un monopole naturel signifie que la structure du secteur est optimale s'il n'y a qu'un seul fournisseur en situation de monopole. Si un « écremeur » réussit à s'introduire sur le marché, les coûts de production seront donc plus élevés que si le monopoliste reste le seul fournisseur et c'est la société dans son ensemble qui en pâtira.

Sur cette base, la théorie de la soutenabilité créait une assise intellectuelle formelle pour étayer le fragile équilibre politique que Vail avait mis en place au début du siècle : le monopole réglementé. La soutenabilité défendait le maintien du statu quo d'AT&T. Elle laissait entendre qu'un monopole, réglementairement protégé contre d'indésirables entrants susceptibles d'écramer la demande, constituait la meilleure solution pour la firme.

A présent, pour replacer la théorie de la soutenabilité dans le contexte de l'époque, il est nécessaire de nous pencher sur son pendant, la théorie de la contestabilité. A l'heure actuelle, c'est peut-être Will Baumol et Bobby Willig qui sont généralement associés à cette théorie dans son évolution. Lors de son élaboration, John Panzar et Betsy Bailey étaient tout autant impliqués.

### **La contestabilité**

La théorie de la contestabilité, qui brasse bien plus de notions que la théorie de la soutenabilité, s'inscrivait dans une optique radicalement différente de celle que proposait traditionnellement l'analyse du

marché concurrentiel. La plupart des marchés ne sont pas concurrentiels, au contraire, ce sont les firmes en place qui détiennent, à un degré plus ou moins marqué, le pouvoir. C'est pour cela que la théorie de la contestabilité prend la concentration de pouvoir comme point de départ. Bien que cette façon de procéder n'ait apparemment aucun point commun avec l'analyse traditionnelle du marché concurrentiel, la plupart des conclusions découlant de cette nouvelle approche se révèlent identiques à celles obtenues par l'ancienne méthode.

Il existe cependant une différence, car cette théorie accepte l'arrivée d'entrants dans des secteurs réglementés et concentrés. Dans cette optique, la menace que constitue le nouvel entrant peut « contester » le marché et obliger le monopoliste à pratiquer des prix « honnêtes ».

La contestabilité paraît être, bien entendu, un miroir de la position de la soutenabilité. La soutenabilité s'oppose à l'arrivée d'entrants, la contestabilité l'encourage. Pour certains observateurs, ces deux théories reflètent les deux facettes d'AT&T. La soutenabilité traite du monopole réglementé, tandis que la contestabilité s'intéresse au jour où AT&T ne sera plus qu'un concurrent parmi d'autres. Cependant, les choses ne sont pas aussi simples.

### **La soutenabilité dans les faits**

Pour ce qui concerne la soutenabilité, il est vrai que cette théorie a eu peu d'impacts pratiques sur l'issue de la controverse. Pour John Panzar, cependant, la soutenabilité s'applique directement aux problèmes que posent actuellement certains gros utilisateurs industriels en contournant le réseau local. Si l'opérateur local n'a pas la liberté de moduler ses tarifs pour faire face à la menace, nous sommes dans le cas décrit par la soutenabilité.

Il y a également un point qui lie la soutenabilité à la théorie de goulet d'étranglement monopolistique qui, nous le verrons, a fini par prévaloir au ministère de la Justice. Dans sa réflexion sur le monopole naturel, le groupe d'économistes d'AT&T a considéré l'entreprise dans sa globalité.

alors que le ministère de la Justice est allé chercher le monopole naturel au niveau de certaines « poches » de la compagnie. Bien entendu, c'était les BOC qui étaient visés, car, pour le ministère, ce monopole local donnait à l'exploitant local un pouvoir de goulet d'étranglement.

En conclusion, le reste du système se devait d'être concurrentiel et à l'abri de la menace que posait ce pouvoir. Apparemment, Panzar mit lui aussi sur pied une version de la soutenabilité qui expliquait pourquoi le monopoliste avait tout intérêt à protéger son goulet d'étranglement interne plutôt que de laisser des concurrents entrer dans d'autres secteurs de son activité tels que la longue distance. Cet argument allait à l'encontre du démantèlement préconisé par le ministère de la Justice. Dale Jorgenson donna à la théorie de Panzar le nom de « monopolisme bienveillant ».

### La contestabilité dans les faits

Malgré l'impression initiale, la contestabilité, en tant que théorie, ne fait pas simplement pendant à la soutenabilité. Il est facile de le démontrer. Par exemple, si l'on tient compte des principes de la contestabilité, il n'est pas nécessaire de démanteler un monopole naturel. Théoriquement, si le marché en question est contestable, la menace d'une entrée obligera le monopoliste à pratiquer des prix en conformité avec l'intérêt des usagers.

Cependant, le point fondamental de cette théorie, c'est de savoir si un marché est contestable ou non. Cette notion tourne, en grande partie, autour des coûts non modifiables. Si la nature d'un secteur industriel est telle qu'il faut, pour y entrer, investir lourdement dans des coûts non modifiables, c'est là un élément dissuasif pour d'éventuels concurrents. Dans ce cas, le potentiel d'entrée n'a peut-être pas grande réalité, ce qui, par conséquent, signifie que l'industrie en question n'est pas aussi contestable qu'il y paraît.

Le domaine des télécommunications est-il contestable ? En raison des sommes significatives et des coûts irréversibles que représente l'infrastructure de ce secteur, nombre de commentateurs sont générale-

ment d'avis que les télécommunications ne constituent pas un domaine contestable.

Pour bien des gens, en revanche, le secteur aérien constituait un cas diamétralement opposé, un marché contestable. Dans le domaine aérien, les transferts d'un propriétaire à un autre s'effectuent, comme le note Charles Jonscher, approximativement à la vitesse du son. Comme, de surcroît, les coûts ne sont pas irréversibles, le secteur aérien est, selon la théorie, contestable.

En fait, la théorie de la contestabilité est devenue le principal fondement intellectuel de la déréglementation aérienne aux Etats-Unis. Outre la contestabilité théorique de ce secteur, sa déréglementation présente une différence majeure avec les télécommunications, dans ce cas, en effet, les intellectuels jouèrent un rôle bien plus actif dans sa libéralisation.

Néanmoins, les conséquences de la déréglementation aérienne aux Etats-Unis ont affecté le sort de la contestabilité en tant que théorie directive. Certains observateurs (pas tous cependant), qui ne sont pas entièrement satisfaits de l'état actuel de l'industrie aérienne américaine, émettent donc quelques réserves sur la contestabilité.

Alfred Kahn, qui était naturellement la personnalité la plus impliquée dans la déréglementation aérienne, s'est arrêté sur certains éléments qui, à son avis, mettent en cause l'applicabilité de la contestabilité au cas aérien. D'une part, il lui semble évident qu'il n'est pas facile d'entrer dans le marché aérien. Or, pour que fonctionnent les principes de la contestabilité, il est nécessaire de pouvoir entrer facilement sur un marché donné.

D'autre part, il s'appuie sur l'expérience de nouveaux transporteurs tels que l'ex-*People's*. Dans un certain nombre de cas, ces transporteurs ont essayé d'entrer sur le marché et en ont été chassés quand les transporteurs établis avant eux ont ramené leurs prix au niveau de leurs coûts marginaux (il y avait certes d'autres facteurs, Kahn ne le nie pas, mais il s'agissait là d'un élément clé). Le fait intéressant est que les nouveaux entrants ne sont pas revenus quand les transporteurs en place ont remonté leurs prix au-dessus du coût marginal.

Dans l'optique de la contestabilité, ce retour à la marge sur les prix offre aux concurrents qui ont été contraints de quitter le marché la possibilité de tenter une nouvelle entrée. On retrouve ici les préoccupations de Kahn quant au caractère éventuellement prédateur d'une tarification basée sur le coût marginal. Pour Kahn, l'expérience aérienne nous oblige à nous demander si les nouveaux transporteurs n'ont pas été écartés à cause de pratiques concurrentielles.

Cependant, nous n'en avons pas fini avec l'impact de la contestabilité. Will Baumol et d'autres économistes ont creusé cette théorie afin de trouver un moyen de réglementer des industries concentrées qui ne sont pas contestables. Sous cet angle-là, la théorie prend en compte le secteur en question comme s'il était contestable, s'interroge sur ce que serait sa tarification s'il l'était et, à partir de là, en tire des directives pour une tarification réglementée.

D'après Will Baumol, les récentes dispositions de plafonnement par les prix de la FFC s'inscrivent dans le prolongement des discussions qu'il avait entamées devant cette instance. Les prix planchers et plafonds correspondent aux écarts de coûts cités par la théorie de la contestabilité sous sa forme actuelle, lesquels devraient s'inscrire entre coût différentiel et coût spécifique de fourniture isolée.

En pratique, le coût différentiel est souvent considéré comme équivalant au coût théoriquement marginal. Le coût de fourniture isolée part du principe que le service n'est pas fourni par l'entreprise multiproduits, laquelle dispose de son potentiel d'économies d'envergure. Le coût spécifique de fourniture isolée est donc le coût correspondant au service que fournirait une société unique qui se bornerait à ne fournir que ce service (4).

Apparemment, la contestabilité a fini par avoir un impact direct sur les télécommunications. À première vue, à l'époque

des beaux jours du groupe d'économistes d'AT&T, peu de spécialistes ont pressenti les retentissements que les travaux théoriques des économistes pouvaient avoir sur les opérations quotidiennes de la société. Il n'est pas impossible que la prophétie de Keynes se soit réalisée et que « quelque vieux scribouillard » universitaire d'il y a quelques années ait, de toute évidence, influencé la décision du « fonctionnaire ».

### **Intellectuels et chercheurs face aux problèmes des télécommunications**

Outre les économistes d'AT&T, il faut mentionner, durant la période qui nous intéresse, l'émergence d'une sorte de « collège invisible » réunissant universitaires et chercheurs de différentes écoles. L'intérêt de ces spécialistes s'est fixé sur des problèmes de politique de télécommunications. C'était là un phénomène totalement nouveau.

Il s'est ensuivi une série de conférences sur la politique des télécommunications, conférences dites d'Airlie House d'après le nom de la propriété en Virginie où se sont déroulées ces réunions. Au début, les préoccupations de ces intellectuels ont porté sur la politique de communications à travers divers médias et pas seulement les télécommunications. Si les problèmes économiques avaient leur importance, d'autres disciplines, les sciences politiques en particulier, tenaient aussi une place de choix. En fin de compte, il se créa un sous-groupe qui se pencha tout particulièrement sur la téléphonie. À l'heure actuelle, bien sûr, les perspectives liées à la téléphonie large bande ramènent ce groupe spécialisé aux problèmes inhérents à la communication de masse.

Plusieurs écoles et personnalités se sont montrées extrêmement actives dans cette réflexion. Il faut ainsi citer feu Ithiel de Sola Pool, de MIT. L'université de Stanford

(4) Pour plus d'informations sur les recommandations de Baumol en matière de prix plancher et de prix plafond, consulter BAUMOL et WILLIG sur les développements de la théorie de la contestabilité depuis le livre qu'ils ont écrit en collaboration avec John PANZAR (1977). La fin de cet article reprend les raisons pour lesquelles les prix devraient s'inscrire entre coûts différentiels et coûts de fourniture isolée.

semble également avoir été très influente. Un certain nombre des économistes appartenant au groupe AT&T ont des affiliations avec Stanford. Bill Baxter, qui, de par ses responsabilités au ministère de la Justice, a élaboré le démantèlement, enseignait à l'époque et enseigne aujourd'hui le droit à Stanford. Bruce Owen a fait ses études à Stanford et y a enseigné, et Roger Noll y est professeur d'économie. Comme nous allons le voir un peu plus tard, Owen et Noll ont joué un rôle crucial dans un épisode qui a finalement constitué la base intellectuelle de la déréglementation.

Jim Rosse, qui travaille à l'heure actuelle pour Provost, enseignait alors l'économie à Stanford (il a participé à la réflexion sur le monopole naturel), s'est en quelque sorte trouvé au centre du groupe de Stanford. Comme il le fait lui-même remarquer, nous nous sommes « dispersés devant ce problème ». Il voulait dire par là que toutes les personnes concernées avaient adopté des positions tout à fait différentes. Mais le propre d'un riche environnement intellectuel ne consiste-t-il pas à associer dissension et collégialité ?

Si ce groupe n'a pas été de théorie nouvelle, il a vraisemblablement contribué à sensibiliser l'opinion publique. C'est Henry Geller, un des principaux protagonistes de ce long débat (responsable du nouveau NTIA, chef du service juridique de la FCC), qui décrit le mieux la problématique à laquelle ces intellectuels se sont trouvés confrontés.

### **Discrimination entre informatique et communication ?**

Geller a pointé les facteurs qui ont joué un rôle fondamental dans la déréglementation et parmi lesquels il faut, à son avis, citer le *Consent Decree* de 1956. En fonction des termes du *Consent Decree* et de la première enquête informatique (*Computer Inquiry 1*) de la FCC, l'informatique devait être séparée des télécommunications, un premier arbitrage établissait une réglementation pour les télécommunications tandis que l'informatique n'était pas réglementée.

Pour Geller, il s'agissait là d'une erreur

vis-à-vis de la technologie devant être définie par la suite. À ses yeux, il allait falloir révéifier informatique et télécommunications. Du jour où la décision fut rendue publique, plusieurs intellectuels et chercheurs commencèrent à s'interroger sur la façon dont la ligne de démarcation était établie. Dans l'ensemble, ces spécialistes partirent d'une perspective technologique plutôt qu'économique ou politique. Somme toute, le domaine des télécommunications l'exigeait.

En fin de compte, c'est avec le démantèlement qu'il fallut repenser la frontière à établir entre monopole et concurrence et, par voie de fait, entre la réglementation et son absence. Par suite, toutes les interrogations relatives à la démarcation à tracer entre informatique et télécommunications allaient constituer une répétition pour la question du démantèlement.

Dans cette perspective, on se demanda s'il n'était pas possible d'établir une distinction entre le domaine concurrentiel et le domaine réglementé à partir des spécificités technologiques de chacun des deux secteurs. En vain. *Computer I* fut suivi de *Computer II*, puis de *Computer III* et enfin de l'*Open Network Architecture* (ONA). Cela dit, ces multiples tentatives allaient participer à la mise en place de cette ultime démarcation matérialisée par le démantèlement.

À l'heure actuelle, ce groupe d'intellectuels et de chercheurs continue toujours à suivre de près les problèmes de télécommunications. Si ce « collège invisible » n'a pas formalisé de théorie nouvelle, il a cependant alimenté le débat sur les télécommunications. Plus important encore, ce groupe constitue un lieu de discussion. En outre, son existence suscite l'attention sur ces questions et donne matière à nombre d'ouvrages.

### **LES ÉVÉNEMENTS À L'ORIGINE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE**

Selon toute vraisemblance, c'est finalement l'arrêt *Execunet* qui a ouvert l'industrie des télécommunications américaine à la concurrence. Dans l'affaire *Execunet*, un

simple tribunal fédéral a débouté une décision de la FCC et autorisé MCI et ses associés, transporteurs spécialisés (Specialized Common Carriers), à s'introduire dans le domaine réservé d'AT&T, le service interurbain commuté. Naturellement, alors que le démantèlement restait à venir, cette autorisation faisait suite à un certain nombre d'événements. Il n'en reste pas moins qu'*Execunet* semble avoir marqué un tournant. Cette affaire a permis aux concurrents d'AT&T de sortir du créneau des liaisons spécialisées où ils avaient été cantonnés jusque-là pour s'engouffrer dans le secteur du service interurbain commuté, et, de ce jour, la concurrence ne s'est plus limitée à des domaines spécifiques, mais s'est étendue à toute cette branche d'activités. Il n'était plus question de revenir en arrière. L'heure de la concurrence était arrivée.

Pour Bill MacGowan, cette affaire marque un tournant dans la mesure où, dans son arrêt, le juge Skelly Wright stipulait qu'AT&T serait désormais obligé de justifier les raisons pour lesquelles il se trouvait dans tel segment particulier de l'industrie alors qu'auparavant seuls les entrants devaient le faire.

Comme beaucoup l'ont noté, « tout le monde était contre *Execunet* ! » (sauf, bien entendu, MacGowan et le juge Wright). Jusque-là, personne ne semblait admettre, ou même envisager, l'arrivée de la concurrence dans ce qui constituait, et de loin, la majeure partie des services du réseau longue distance, le trafic commuté. Des coalitions surprenantes, telle une alliance entre le Congrès et la FCC, se sont même formées pour essayer de freiner les choses.

Jusqu'à ce moment-là, seule une concurrence portant sur des niches périphériques avait été autorisée afin de donner une chance aux « petits » ou même pour discipliner AT&T. Si ces raisons étaient restées implicites dans les prises de position publiques des différents protagonistes, le fait est que l'ouverture à la concurrence restait limitée. MacGowan, Wright et *Execunet* ont changé cet état de fait (5).

Pour les témoins de cette période de turbulences, c'est l'attitude rigide de John de Butts, alors président d'AT&T, face à ses concurrents, qui a permis à *Execunet* d'entrer dans le domaine réservé d'AT&T. Sinon, la concurrence aurait pu continuer à se limiter à des niches du marché.

Il a été reproché un certain nombre de choses à John de Butts, dont son discours à l'Association des régulateurs des Etats, à Seattle, dans lequel il demandait instamment le rétablissement de l'ancien monopole à la Vail. Cette exigence était extrêmement choquante dans la mesure où son prédécesseur, H I Romnes, avait déjà commencé à accepter une certaine concurrence, en particulier dans le domaine de l'équipement. Par ailleurs, les attaques répétées que John de Butts a portées contre MacGowan et MCI lui ont beaucoup nui. Enfin, son projet de « Bell Bill » (Consumer Communication Reform Act) a heurté le Congrès. En s'efforçant d'amener le législateur à prendre fait et cause pour AT&T, John de Butts essayait une fois encore de rétablir le monopole de la société dans l'équipement. Pis, il oublia de consulter le Comité chargé des télécommunications, négligence que les membres du Congrès ne lui pardonnèrent pas, de même qu'ils ne pardonnèrent pas à AT&T.

Certes, John de Butts a introduit des changements importants et bénéfiques chez AT&T, mais son intransigeance a gommé tous, ou presque, les aspects positifs de sa gestion.

C'est à peu près au moment de l'arrêt *Execunet*, en 1977, que le ministère de la Justice reprenait le procès antitrust que le gouvernement avait entamé contre AT&T et qui était en sommeil depuis 1975.

### Comment faire en cas de concurrence ?

Si *Execunet* consacra l'ouverture à la concurrence, il fallut alors s'interroger sur la forme que cette concurrence allait prendre. La réorganisation structurelle de

(5) Pour Marvin SIRBU, cependant, c'est avec l'arrêt *Above 890*, en 1959, que l'ouverture à la concurrence est devenue irréversible.

l'industrie sous la forme du démantèlement allait, on le sait, constituer la solution

Avant d'en arriver là, la controverse quitta le siège de la FCC et gagna le ministère de la Justice par le canal du procès antitrust contre AT&T. Dès lors, le problème prit une tournure juridique et les arguments avancés en vinrent à mêler concepts juridiques et économiques. Nous allons maintenant nous pencher sur l'argumentation développée au ministère de la Justice.

Néanmoins, le conflit ne tarda pas à impliquer également le gouvernement, le Congrès, les ministères de la Défense et du Commerce ainsi que le président Reagan et son cabinet.

Si, en fin de compte, arguments juridiques et économiques se retrouvèrent confondus, il n'en reste pas moins qu'il y eut au départ divergence de vues entre juristes et économistes du ministère de la Justice. Les économistes reprisent des problèmes proches de ceux qui avaient été abordés devant la FCC, tandis que les juristes s'appuyaient sur des thèses antitrust.

### **La tradition antitrust**

La tradition antitrust propre à la législation américaine remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et concerne essentiellement la taille et le pouvoir de l'entreprise incriminée. En effet, la philosophie antitrust condamne toute firme qui, de par sa taille, risque de monopoliser un marché.

Le cas le plus notable, avant AT&T, s'est produit au début du XX<sup>e</sup> siècle. À l'époque, John D. Rockefeller avait utilisé la puissance de Standard Oil pour mettre à genoux ses petits concurrents. Mais la pression antimonopolistique a finalement eu raison de Standard Oil.

Charles Brown a admis avoir noté, dans la conscience américaine, des vagues d'inquiétude face au pouvoir dont pouvait disposer une grande entreprise. Selon lui, les États-Unis connaissent des cycles de vingt ans divisés en deux phases. Dans la première, les sociétés de taille importante sont attaquées, tandis que, dans la seconde, la politique gouvernementale fait marche arrière et s'efforce de trouver des

arrangements avec les grandes entreprises.

Même s'il est possible que des historiens ne soient pas d'accord avec la durée de ce cycle, il est clair que l'Amérique a une attitude ambivalente face au monde des affaires. Cette ambivalence se concrétise par des lois antitrust – expression juridique de la méfiance éprouvée devant les grandes entreprises – et par la réglementation des monopoles – volonté de trouver des accommodements. D'où les tensions juridiques qui s'ensuivent.

Aussi longtemps qu'AT&T a pu se protéger derrière sa situation de monopole réglementé, la concurrence est restée à distance. Mais, au fil du temps, une question juridique fondamentale allait refaire surface. Fallait-il soumettre AT&T à la réglementation ou à la loi antitrust ? Le problème fut tranché en 1975, en faveur des lois antitrust. Le prédécesseur d'Harold Greene, le juge Joseph Waddy, régla les choses discrètement.

Une fois que la législation antitrust eut remplacé la réglementation, la concurrence eut tout loisir de s'exercer librement – et les juristes du ministère de la Justice purent élaborer leur version de l'affaire en s'appuyant, bien entendu, sur une dialectique antitrust. Pour eux, il s'agissait de savoir si, oui ou non, AT&T avait « fermé » les marchés à ses concurrents et si, oui ou non, il avait appliqué une tarification prédatrice. Et si la société avait le « ressort » et la « faculté » de fermer le marché à ses concurrents en pratiquant des prix prédateurs. Les juristes traitèrent l'affaire en termes de « responsabilité » et en termes de « remède » si responsabilité il y avait.

### **Les juristes du ministère de la Justice**

Avec le temps, le groupe de juristes du ministère de la Justice en arriva à définir une proposition que Tom Spavins (à l'époque responsable de l'affaire au ministère) qualifie à présent de paradigme « interconnexionniste ». D'après Spavins, c'est le livre de Gerry Brock qui analyse le plus clairement ce paradigme, en particulier lorsque l'auteur démonte les effets des systèmes.

Pour les juristes, la responsabilité d'AT&T s'exerçait dans le fait que les éléments constitutifs de son activité économique étaient intimement interconnectés. Il s'agissait des exploitants locaux, des liaisons longue distance ainsi que de la fabrication et des recherches en matière d'équipement. Imaginons maintenant qu'AT&T ait été en position de monopole dans le secteur de l'exploitation locale.

Vue sous cet angle, l'interconnexion, associée à une position de monopole dans l'un de ces secteurs, constituait la source des problèmes. Grâce à cette interconnexion, AT&T pouvait étendre à d'autres secteurs tels que la longue distance et l'équipement les bénéfices qu'il retirait de sa position de monopole dans les opérations locales. Quand AT&T tirait profit de cet état de fait, sa responsabilité était donc en cause.

Si l'on prend l'exemple des concurrents potentiels d'AT&T qui cherchaient à s'introduire dans le secteur des télécommunications distance longue, il est évident que ces derniers avaient besoin, pour parvenir à leurs fins, de s'interconnecter avec le réseau local. Mais les avocats du ministère de la Justice firent valoir le fait qu'AT&T avait utilisé sa position de monopole pour leur refuser l'interconnexion. Selon eux, AT&T avait essayé de fermer le marché des télécommunications longue distance à la concurrence. Pour ce qui était de l'équipement, ils affirmèrent qu'AT&T avait recouru à des tarifs prédateurs pour étendre son monopole d'un segment de son activité à un autre.

Les juristes et autres spécialistes, tel Henry Geller, suggérèrent des remèdes de type structural ou juridique. Dans cette seconde optique, il y avait la possibilité qu'un tribunal oblige AT&T à fournir à ses concurrents pour la longue distance l'interconnexion aux commutateurs locaux qui leur était indispensable. Les remèdes structuraux impliquaient, en revanche, une redéfinition des lignes de démarcation au sein de l'industrie. Etant donné que l'équipement représentait toujours une préoccupation majeure pour le ministère de la Justice, on envisagea, au nombre des remèdes structuraux, de séparer Western Electric du reste d'AT&T.

Contrairement aux juristes, les économistes ne prirent pas en compte, comme le formula Bruce Owen, les « mauvaises actions » commises par AT&T. Ils considérèrent le problème en tant qu'économistes. Mais ils arrivèrent en fin de compte à un diagnostic voisin de celui des juristes.

### **Les économistes du ministère de la Justice**

Au départ, ce furent des préoccupations liées aux innovations techniques qui animèrent les économistes. Ils souhaitaient une mise en place rapide des satellites et une meilleure utilisation de la radio mobile. Dans leur façon d'appréhender le problème, ils n'avaient pourtant aucun reproche à faire à AT&T. Pour eux, le problème provenait d'une structure industrielle déficiente.

Comme nous l'avons déjà mentionné, Bruce Owen et Roger Noll ont eu une influence décisive à ce stade de la controverse. Noll avait tendance à voir dans l'attitude d'AT&T une disposition à fermer le marché à la concurrence, mais il n'imputait aucune responsabilité à la société et Owen partageait son avis.

Néanmoins, ils parvinrent à une conclusion qui, dans ses grandes lignes, était identique à celle des juristes. A leurs yeux, AT&T intégré avait une position de monopole dans certains segments et une structure concurrentielle sur d'autres marchés, d'où ses carences.

Mais, contrairement aux juristes, les économistes ne proposèrent qu'une solution au problème. Dans l'ensemble, ils avaient le sentiment que le problème était en partie dû à la déréglementation gouvernementale.

Persuadés que des tentatives de réglementation ne donneraient aucun résultat, que c'était la réglementation elle-même qui était à l'origine des déficiences structurales du secteur, ils rejetèrent toute solution juridique et décrétèrent qu'il suffirait de séparer le monopole du domaine concurrentiel pour restructurer l'industrie. Ce réaménagement structural permettrait au marché d'effectuer les meilleurs choix.



## Réaménagement structural

Pour ce réaménagement structural, on envisagea toute une gamme de possibilités. D'un côté, on pensa à démanteler l'entreprise en affectant une société à chaque Etat, d'un autre, on proposa de conserver l'ensemble sous forme de monopole naturel. On suggéra aussi de créer trois ou quatre concurrents verticalement intégrés qui auraient tous disposé d'une part de l'explication locale, d'une part des télécommunications longue distance et d'une part des capacités de fabrication.

Il s'ensuivit une question d'importance : quelle devait être la taille de ces sociétés locales ? Comme le formula Bill Baxter, jusqu'où s'étendait donc le monopole naturel dans la hiérarchie de la commutation ? En réduisant la taille des unités locales – qui, pour beaucoup, constituaient précisément le monopole –, il était fort possible qu'une part accrue du marché restant des télécommunications – en d'autres termes, la partie n'appartenant pas à l'unité locale – devînt concurrentielle. Mais, si les responsables du redécoupage du secteur créaient une zone plus petite que celle du monopole naturel prévalant à ce moment-là, le domaine concurrentiel n'appartenant pas à la zone en question se retrouverait de nouveau affecté par des éléments de monopole.

La solution structurale reposait, du moins le croyait-on, sur une philosophie sous-jacente qui avait tendance à rejeter l'Etat sous prétexte qu'il était inefficace et, au bout du compte, dangereux. Même si ce point de vue devait finir par l'emporter, Harold Greene allait, après le démantèlement, en revenant à une solution juridique en devenant, de facto, un régulateur de l'industrie. Mais, en attendant, le procès antitrust, faisant office de piston après vingt-cinq ans de pression accumulée, amena le gouvernement et AT&T à conclure leurs négociations.

## Bill Baxter et le dénouement

Bill Baxter a joué un rôle crucial dans l'issue de cette affaire : le démantèlement. Tout compte fait, c'est lui, et pratiquement

lui seul, qui a conseillé le gouvernement dans ses négociations avec AT&T. Il s'est indéniablement comporté en impresario en gérant admirablement bien cet incroyable imbroglio politico-bureaucratique.

Ce juriste très doué et extrêmement compétent en économie (il s'intéresse d'ailleurs à bien d'autres disciplines) était l'homme de la situation. Selon certains, ses options économiques seraient liées à l'école de Chicago. A l'époque, Baxter avait une vision conceptuellement pure de la forme que devait revêtir cette branche d'activités, vision que, d'après lui, Greene a flétrie. Pour Baxter, la règle fondamentale du marché consistait à ne pas entraver l'entrée de la concurrence, qui, à son avis, avait alors tout loisir de s'exercer librement.

Baxter a continué à affiner son point de vue. Comme il prépare tous les ans un séminaire sur les lois antitrust, il dispose ainsi d'éléments nouveaux qui lui offrent la possibilité de revoir sa position. Au fil du temps, il en est venu à penser qu'il ne fallait pas laisser un monopole diversifier ses activités sous peine de permettre au monopoliste d'instiller un comportement de type monopolistique dans le marché concurrentiel. Cette façon de voir amène bien entendu à séparer le monopole du domaine concurrentiel et à laisser jouer librement la concurrence. Or, à l'époque, le ministère de la Justice commençait déjà à aller dans ce sens.

Pour ce qui est de la façon dont Harold Greene a déformé sa vision depuis le démantèlement, Baxter estime que la confiance constituait également un facteur important. Il fait allusion aux restrictions imposées en matière de services (Lines of Business) aux sociétés monopolistiques qui existent encore actuellement, les Regional Bell Operating Companies, les RBOC. Dans cette optique, les entrants dans les marchés concurrentiels des télécommunications devaient avoir l'assurance que les RBOC n'allaient pas, un jour ou l'autre, avoir la possibilité d'abuser de leur pouvoir de monopole à leurs dépens.

Bien des spécialistes s'accordent à dire que Baxter a fait ses choix en fonction de

sa vision théorique. Mais ce n'est pas tout à fait vrai. Tout le monde sait qu'à l'époque Charles Brown d'AT&T a dû faire un choix entre des options qui ne le satisfaisaient pas plus les unes que les autres. Mais, comme il l'a reconnu, Baxter a vécu une situation analogue. S'il n'y avait pas eu sept années de procédures juridiques et un juge aussi partial que Greene paraissait l'être, Baxter aurait réagi différemment.

A l'en croire, son choix s'est résumé à un pari : selon lui, les bénéfices que le démantèlement entraînerait en gommant les carences d'une mauvaise tarification devaient l'emporter sur les bénéfices d'économies d'échelle et d'envergure dont AT&T intégré bénéficiait. Selon lui, ce choix était un pari parce que personne ne savait ce qu'allait amener cette réforme et, à l'heure actuelle, Baxter exprime bel et bien quelques réserves quant à la lenteur avec laquelle se développent les services d'information, depuis le démantèlement. Certains spécialistes ont été jusqu'à affirmer que Baxter s'était vu embarquer dans une grande expérience économique, expérience qu'il faudra peut-être repenser si elle ne réussissait pas totalement.

Pour en revenir à notre sujet, on en arriva donc aux termes du démantèlement. Mais où se situait donc AT&T ? Et quelle était sa position ?

## AT&T

AT&T était une entreprise tout à fait particulière aux Etats-Unis. Comme l'a formulé Jim Heckman, « AT&T s'efforçait de maximiser l'intérêt du consommateur ». C'était une ligne de conduite curieuse de la part d'une société américaine.

AT&T avait une éthique : le service à l'utilisateur passait avant toute chose. C'était une tradition qui remontait à l'époque de Vail. Par suite, AT&T offrait le meilleur service téléphonique du monde, ne cessait d'en améliorer la qualité et d'en faire baisser les prix. De l'avis des Américains qui prennent le temps de réfléchir, c'était là le type de qualité dont l'économie peut avoir besoin maintenant si elle souhaite rester compétitive dans un contexte international

où les exigences sont de plus en plus grandes.

Durant le quart de siècle qui a précédé le démantèlement, certaines des qualités inhérentes à la tradition passée se sont modifiées et se sont même complètement perdues. Comment les choses en sont-elles arrivées là ? Pour beaucoup, dont des partisans avérés d'AT&T, il faut incriminer le comportement de la société lorsque, à la fin des années 50, les concurrents ont commencé à se bousculer pour entrer sur le marché de la téléphonie. AT&T a essayé de toutes ses forces de préserver ses vieilles traditions, mais a également réagi en cherchant à repousser les entrants. Il s'est ensuivi des affrontements que les réglementeurs ont tranchés d'une manière ambiguë, ce qui a placé AT&T dans une position malaisée.

Puis, peu importe pour quelle raison, AT&T s'est mis à adopter une attitude particulièrement défensive. John de Butts a voulu à tout prix rétablir le style de monopole régulé de Vail. Pour des observateurs extérieurs à l'entreprise, il a fait de l'« obstructionnisme ». George Saunders, principal juriste chargé de défendre AT&T lors de son procès, alla jusqu'à déclarer que cette affaire avait déclenché une véritable guerre sainte. Quant à Charles Brown, il a reconnu que, durant un moment, AT&T s'était cru invulnérable.

D'après tous les témoignages dont nous disposons, les différentes parties impliquées cherchaient à s'assurer la maîtrise de la situation au point que tout le monde se demandait qui, de AT&T ou des gens qui le harcelaient, menait le jeu. Ces rivaux devinrent légion. Les choses ne pouvaient durer. L'arrêt du juge Skelly Wright dans l'affaire *Execunet* semble marquer ce moment précis. AT&T se vit obligé de faire comme tous ses concurrents et de justifier sa position.

Quand Charles Brown prit la direction de l'entreprise, diverses options furent envisagées. On considéra la possibilité de faire d'AT&T un transporteur de transporteurs donc de le transformer en « grossiste » en télécommunications longue distance pour un groupe de détaillants eux-mêmes en concurrence. Mais,

au bout du compte, Brown fut contraint de choisir entre un démantèlement vertical et un démantèlement horizontal. Brown, ayant le sentiment qu'il était nécessaire de préserver les Bell Labs et Western Electric pour une ouverture à la concurrence, opta finalement pour le démantèlement horizontal. Les télécommunications longue distance furent donc séparées des exploitants locaux qui se regroupèrent en sept holdings régionaux.

Avec le recul, bien des gens estiment qu'AT&T a fait montre à l'époque d'un comportement incohérent. Il semble même, ce qui est extrêmement choquant, que le personnel dans son ensemble ait compris la situation plus clairement que le management. Il est indéniable que la société a réagi avec lenteur et qu'elle a parfois manifesté des réticences certaines. Il en va de même du régime réglementaire américain. Mais, si l'on considère les choses sur le long terme, l'entreprise avait pour tradition, depuis Vail, de s'adapter aux exigences sociales. A ce qu'il en dit, Charles Brown tenait à respecter cette tradition, ce qui l'a donc poussé à s'écarter de l'attitude défensive de John de Butts et à choisir un changement qui lui paraissait nécessaire.

Mais, avant de conclure cette partie, quelle fut donc la position d'AT&T durant son procès et sa vision de l'affaire face au réquisitoire du ministère de la Justice ? Si Jules Joskow, du National Economic Research Associates, NERA, a assuré la coordination des économistes appelés à témoigner en faveur d'AT&T, il n'y eut pas un seul économiste pour prendre la position que Frank Fisher du MIT adopta pour défendre IBM lors du procès antitrust du géant de l'informatique. C'est en fait George Saunders, le principal avocat chargé de la défense d'AT&T, qui exprima les orientations économiques de la firme. Certains suggèrent que, à mesure que le procès avançait, AT&T a laissé de côté sa « théorie de l'affaire ».

Pour Jules Joskow, AT&T avait mis sur pied un réseau téléphonique performant, de faible coût, de productivité élevée et accessible à tous les Américains. Les subventions croisées pour les tarifs locaux ne visaient pas à décourager la concurrence,

mais servaient un objectif socialement défini. Quant aux prix d'AT&T, loin d'être prédateurs, ils tendaient simplement à s'aligner sur les coûts marginaux. (Par ailleurs, si AT&T faisait appel à Western Electric pour son équipement, ce n'était pas pour interdire ce marché à d'autres concurrents, mais pour donner au réseau téléphonique américain la meilleure qualité possible.) L'éclatement d'AT&T impliquerait une hausse des tarifs locaux et menacerait l'existence des Bell Labs.

Pour Bruce Owen, qui défendait le point de vue du ministère de la Justice, AT&T, à qui l'on reprochait un comportement anti-concurrentiel, prétendait avoir agi en conformité avec les indications des régulateurs pour faire face à la concurrence. Selon lui, AT&T estimait que l'Etat devait repenser sa conception de la concurrence et que le monopole était de loin préférable pour cette branche d'activités.

Enfin, pour Jim Heckman, qui avait peut-être le plus de distance par rapport au problème, l'affaire AT&T reposait sur le fait que les télécommunications étaient un monopole naturel et que les gains économiques que l'entreprise retirait d'une intégration continue étaient trop importants pour qu'elle change de fonctionnement. Naturellement, ce ne fut pas le procès lui-même, mais les brèves négociations entre Brown et Baxter qui aboutirent au démantèlement d'AT&T.

## Le démantèlement

Le jour où, le 8 janvier 1982, Baxter et Brown annoncèrent ensemble le démantèlement de la plus grande entreprise mondiale, AT&T, Baxter fit également savoir qu'il renonçait aux poursuites engagées dans le cadre des lois antitrust contre une autre très grande firme américaine, IBM. La société informatique allait rester intacte, mais pas le système des télécommunications.

Outre le contraste entre les deux affaires, il y avait plus curieux. C'est par exemple Baxter, lui-même, qui a réglé les deux cas. Enfin, Will Baumol, le conseiller économique le plus proche d'AT&T, et le plus en vue aujourd'hui encore, reconnaît

que, « avant d'être effectif, le démantèlement n'a tout simplement pas été abordé avec les conseillers en économie de la société »

Quelles furent et quelles sont donc les réactions des uns et des autres face au démantèlement, à présent que cinq années se sont écoulées ? Les diverses bizarreries qui ont entouré cette affaire expliquent peut-être l'évolution de certaines personnes qui, aujourd'hui, vont jusqu'à faire montre d'un véritable revirement d'opinion. Ces revirements sont de deux sortes : favorables comme défavorables.

Bien entendu, les avis sont très partagés. Pour commencer, il peut être utile de rappeler la théorie qui, pour son nombre, sous-tend le démantèlement. C'est sans doute Peter Huber qui l'a le mieux résumée : dans les marchés locaux, le monopole a par essence la possibilité d'abuser de son pouvoir, et un monopole réglementé a tout loisir d'exercer cet abus de pouvoir dans des marchés adjacents, soit en faisant supporter à sa clientèle monopolistique captive les coûts de cette incursion, soit, à l'inverse, en ne la faisant pas profiter des bénéfices recueillis sur ce marché adjacent. Telle était l'argumentation à développer.

## Deux courants de pensée

Tout d'abord, certains pensent que les Etats-Unis auraient pu peut-être réduire les tarifs des télécommunications longue distance sans recourir au démantèlement. Bien des spécialistes suggèrent qu'il aurait éventuellement été possible d'offrir aux transporteurs interurbains des conditions d'accès égales aux réseaux locaux et d'ouvrir ainsi le marché à la concurrence sans pour autant procéder à ce démantèlement. Ces mêmes personnes estiment souvent également que les Etats-Unis ont payé trop cher en perdant les Bell Labs sous leur forme originelle. Ce point de vue est souvent associé au fait que la perte des Bell Labs, sous leur forme initiale, risque de fragiliser le système téléphonique américain face à la concurrence internationale. Enfin,

nombre de gens notent le mécontentement des consommateurs obligés à présent de passer par plusieurs fournisseurs.

Après deux années de préparation intensive qui ont fait suite à l'annonce commune de Brown et de Baxter, le démantèlement est devenu une réalité le 1<sup>er</sup> janvier 1984.

## LES CINQ DERNIERES ANNÉES

Un certain nombre des problèmes qui se posent actuellement ont déjà été évoqués plus haut. Parmi les thèmes importants, nous retrouvons la tarification, la concurrence et la réglementation.

### La tarification

Suite à la séparation effectuée entre les télécommunications longue distance et les communications locales, il fallut s'attaquer au problème des transferts financiers entre ces deux secteurs. Il fut décidé de recourir aux droits d'accès qui faisaient suite au système tarifaire de l'Exchange Network Facilities for Interstate Access (ENFIA).

Les tarifs d'accès imposés aux fournisseurs de services interurbains (Interexchange Carriers) et les versements aux exploitants locaux (Local Exchange Carriers) sont calculés à l'unité de consommation. Cette répartition en fonction de l'utilisation vise à harmoniser les charges résultant du trafic avec les tarifs payés par les repreneurs.

Cependant, elle perpétue la subvention dans la mesure où les sommes impliquées sont supérieures aux coûts locaux de la transmission vers les longues distances.

Par ailleurs, les frais d'accès actuellement payés par l'utilisateur constituent une innovation. Ce n'est plus l'utilisateur des télécommunications longue distance qui assume ce fardeau, mais l'utilisateur résidentiel qui était auparavant le bénéficiaire de la subvention croisée. En ce sens, elles éliminent la subvention croisée. Il s'agit dès lors de tarifs forfaitaires (6) destinés à couvrir la partie des coûts locaux qui ne dé-

(6) Equivalent du prix de l'abonnement en France (NDLR)

pendent pas de la consommation

C'est la FCC qui a imposé cette charge à l'utilisateur, mais, comme le remarque Peter Temin, cette décision fédérale a fait fi du pouvoir des agences de réglementation locales qui, normalement, contrôlaient les tarifs locaux. Ces tarifs et les diverses pressions exercées pour les augmenter ont engendré d'incessantes dissensions politiques. S'il est vrai que les subventions constituent le problème de fond, on a souvent imputé ces pressions au seul démantèlement. En fait, de nombreux économistes pensent que le démantèlement représentait le seul et unique moyen de mettre en place des forces suffisantes pour réduire ces transferts financiers et augmenter ainsi le tarif des communications locales.

Les agences de réglementation des Etats ont vigoureusement combattu la hausse des tarifs locaux qu'introduisaient les frais d'accès imposés à l'utilisateur résidentiel. A cet égard, bien des Américains se demandent s'il n'y a pas là une menace pour le service universel. Des tarifs Lifeline ont été instaurés pour aider certains usagers. Deux membres d'une organisation de défense des consommateurs, Kimmelman et Cooper, ont affirmé haut et fort qu'on portait atteinte au service public pour tous. Bien d'autres gens se sont élevés contre cette situation avec une véhémence analogue.

Nombre de commentateurs soutiennent que la baisse des tarifs pratiqués sur les télécommunications longue distance aux Etats-Unis équivaut quasi à l'élimination de la subvention qui se retrouve maintenant à la charge de l'utilisateur final. Ils y voient donc l'explication de la hausse des tarifs locaux.

Mais le juge Harold Greene n'est pas de cet avis. Pour lui, c'est le pouvoir de monopole RBOC qui est à l'origine de ce phénomène. Il est vrai que, peu après l'annonce du démantèlement, les sociétés locales ont cherché à mettre en place certaines augmentations qu'elles ont fini par obtenir. Apparemment, il en allait de leur viabilité financière en tant que sociétés indépendantes.

Pour Jack Wenders, les tarifs des télé-

communications longue distance devront encore baisser avant que l'on puisse se targuer d'avoir optimisé le bien-être social. Pour faire face à de nouvelles hausses des tarifs locaux destinées à compenser cette future baisse de la longue distance, Wenders propose de recourir, comme trente ans avant le démantèlement, à une « disparité des tarifs interurbains ».

Il suggère que la FCC réduise encore le tarif des télécommunications longue distance interétatiques. Il espère que la « disparité » qui s'ensuivra et qui entraînera une élévation du tarif interurbain et intra-étatique provoquera une confrontation politique proche de celle d'avant le démantèlement. Pour ajuster ces tarifs intra-étatiques, les Etats seraient en effet obligés d'augmenter les tarifs locaux.

Ce sont les inquiétudes suscitées par le contournement de la distribution locale qui sont principalement à l'origine du débat relatif au problème des droits d'accès. Si les transferts financiers n'ont pas été éliminés, les sociétés privées, du moins celles qui en ont les moyens, risquent de contourner le secteur public local et sa « taxation » implicite pour limiter ce transfert. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la théorie de la soutenabilité se retrouve dans ces préoccupations actuelles.

## Concurrence et/ou régulation ?

Le démantèlement a-t-il réparé l'erreur technologique qui, selon Henry Geller, existait dans le *Consent Decree* de 1956 ?

Bien qu'AT&T, sous sa forme nouvelle, ne soit absolument pas réglementé dans le secteur de l'informatique, la société a encore beaucoup à faire pour s'imposer dans ce domaine – sauf peut-être pour ce qui concerne l'UNIX –, d'autant qu'elle s'est vu interdire l'entrée dans les services d'information, qui se situent à la frontière entre l'informatique et les télécommunications.

En revanche, le processus de régulation judiciaire mis en place par le juge Greene a progressivement permis aux RBOC d'intervenir dans certains secteurs des services d'information. Cependant, c'est dans l'intégration de l'informatique à la commu-

tion locale que nous pouvons noter le revirement qui s'est produit depuis le démantèlement d'AT&T

Comme l'a fait remarquer Peter Huber, le démantèlement visait par essence à séparer nettement monopole et concurrence. Même si cela reste la fonction de base de la majorité des acteurs de l'industrie du téléphone, la réalité laisse à penser qu'un retournement s'est effectué. En s'interrogeant sur l'établissement d'une barrière réglementaire au sein de la commutation locale, le projet Open Network Architecture (ONA) illustre parfaitement notre propos.

Auparavant, dans la controverse sur informatique et télécommunications, bien des spécialistes défendaient la nécessité de recourir à des filiales distinctes pour la fourniture de services à valeur ajoutée. C'était exiger une ligne de démarcation entre commutations et informatique. Et cette séparation avait pour but de scinder le monopole du domaine concurrentiel, comme le voulait la théorie qui avait présidé au démantèlement.

Mais la nouvelle théorie de l'ONA essaie de réunir les capacités informatiques à valeur ajoutée aux fonctions de base de la commutation. Si les Bell Operating Companies, les BOC, sont tenues de laisser leurs concurrents utiliser les fonctions informatisées, le but final consiste à prendre un certain recul par rapport à la séparation prétendument souhaitée. En fait, informatique et télécommunications et, par là même, segments concurrentiels et segments réglementés se retrouvent associés une nouvelle fois.

Cette tendance se note déjà à travers les quelques années d'existence de l'ONA. Lors de la mise en place du projet, on mettait l'accent sur l'égalité des conditions et accès (equal access). Mais, avec le temps, on en est revenu à faire passer l'efficacité avant l'égalité (si paradoxal que cela puisse paraître, c'est là une situation que les Etats ont en partie voulue).

A l'époque où le libre accès aux réseaux primait, il était logique de tabler sur un exploitant local en position de monopole et sur des entités distinctes pour la fourniture de services d'information concurrentiels. A présent que l'on s'attache davantage à

l'efficacité, on penche implicitement vers une réintégration de toutes ces activités sous la seule bannière des RBOC. Il y aura incontestablement de vives résistances, mais l'évolution des mentalités est indéniable.

La théorie qui a animé la FCC du temps de Mark S. Fowler après le démantèlement en témoigne. Dans cette optique, il convient de ne pas séparer concurrence et monopole, et il faut, au contraire, recourir à la désagrégation complète des prestations et à la revente pour permettre aux mécanismes autorégulateurs de fonctionner. Bien entendu, la désagrégation complète et la revente constituent l'essence de l'ONA, en ce sens qu'elles associent l'informatique aux télécommunications et le secteur concurrentiel au secteur monopolistique.

On peut dire que, depuis le démantèlement, on est passé d'une désagrégation complète (au sens de réaménagement structural) à une nouvelle réagrégation du concurrentiel et du monopolistique. Du coup, dans ce contexte, bien des gens s'interrogent sur la nécessité de « libérer les BOC ». Le juge Greene, et à présent le Congrès, se voient demander si les sociétés locales en situation de monopole putatif vont ou non obtenir l'autorisation d'intervenir dans des domaines concurrentiels. C'est bien la preuve que l'on est en train de passer d'une désagrégation à une réagrégation du concurrentiel et du monopolistique.

Ce problème fondamental qui se pose aujourd'hui – faut-il ou non autoriser les RBOC à intervenir dans le secteur concurrentiel – semble reformuler la question du démantèlement. On ne se préoccupe plus d'AT&T, mais des sept RBOC, et, pourtant, le problème de fond paraît inchangé. Faut-il ouvrir à la concurrence une activité qui nous paraissait monopolistique ? Cependant, l'affaire est plus complexe, car il s'agit de savoir s'il convient ou non d'associer secteur monopolistique et secteur concurrentiel. Ce qui nous ramène de la désagrégation à la réagrégation.

Tom Spavins a souligné le fait que le paradigme interconnexionniste mis en évidence par le ministère de la Justice condui-

sait tout droit à l'ONA. Néanmoins, force est de constater que nous assistons maintenant à une sorte de retour en arrière où informatique et télécommunications se retrouvent associées. Bref, à travers les débats sur l'ONA et l'éventuelle nécessité de libérer les BOC, nous nous trouvons confrontés aux prolongements du paradigme interconnexionniste, sinon qu'aujourd'hui nous en arrivons à une conclusion contraire. Par ailleurs, sur le front de la réglementation, nous avons vu comment la théorie de la contestabilité avait motivé la décision de plafonnement par les prix.

Dans l'ensemble, la question du rôle de cette réglementation est aujourd'hui moins claire. Deux entités sont traditionnellement responsables du contrôle réglementaire : la FCC et les agences de réglementation des Etats. Désormais, le juge Greene rend lui aussi ses arrêts. Et la réglementation d'AT&T perdure par un marché qui passait pour être concurrentiel alors que l'un des buts avoués de l'instauration des prix plafonds consistait à réduire l'extension de la réglementation.

Des discussions relatives à la concurrence qui ont suivi le démantèlement se dégagent deux réflexions supplémentaires. Tout d'abord, certains estiment que l'ouverture actuelle à la concurrence fournit de précieuses mesures de référence, ainsi les sept RBOC constituent-elles des points de référence qui permettent de les comparer entre elles. Bridger Mitchell attache une importance toute particulière au fait que nous ayons donc la possibilité d'établir des coûts différentiels. En second lieu, si personne ou presque n'avait envisagé les im-

plications du démantèlement au plan international, cette ouverture unilatérale de l'industrie des télécommunications américaine paraît, à l'heure actuelle, extrêmement risquée à bien des observateurs.

Huber et Hausman accordent, l'un et l'autre, un satisfecit à l'état actuel de la concurrence dans l'industrie des télécommunications américaine. On pourrait résumer la situation comme suit : certes, la concurrence existe dans le secteur des télécommunications longue distance, mais un certain nombre d'observateurs se demandent tout de même si les Etats-Unis ne sont toujours pas tributaires d'un oligopole politiquement protégé. Par ailleurs, le système de transferts financiers, bien que réduit, continue à fonctionner, et une grande part de la concurrence bénéficie aux seuls gros consommateurs et les tarifs longue distance à l'intérieur des Local Access and Transport Area (LATA) (7) demeurent élevés. Au niveau local, on voit apparaître une certaine concurrence qui profite aux gros consommateurs, mais il n'en va pas de même pour tout le monde. En revanche, le secteur de l'équipement est concurrentiel. Néanmoins, pour ce qui est des services d'information, la question reste entière.

En résumé, il est vraisemblable que les partisans d'une ouverture à la concurrence adoptent une vue proche de celle que nous venons d'exposer. Cependant, ceux pour qui la concurrence ne constitue pas la panacée auront sans doute une opinion différente.

*Traduit de l'américain  
par Michèle ALBARET*

(7) Unités géographiques établies par le MFJ correspondant aux zones de desserte accordées à chaque BOC (NDLR)

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

BOC	Bell Operating Company, société d'exploitation locales issues du Bell System
CI, II, III	Computer Inquiry I, II, III, enquêtes successives de la FCC destinées à établir une ligne de démarcation entre l'informatique et les télécommunications
CPE	Customer Premises Equipment (Terminaux d'usagers)
DOJ	Ministère de la Justice
FCC	Federal Communications Commission
IXC	Interexchange Carrier (Opérateur de services interurbains)
LATA	Local Access and Transport Area (Zone de desserte accordée à chaque RBOC)
LEC	Local Exchange Carrier (Exploitants locaux)
LOB	Line of Business restrictions apportées par le MFJ aux activités des RBOC
MFJ	Modified Final Judgment (Arrêt consacrant le démantèlement et modifiant l'accord à l'amiable de 1956)
ONA	Open Network Architecture (réseau Architecture ouverte)
RBOC	Regional Bell Operating Company, société holding issue du démantèlement



---

## REFERENCES

---

- BAILEY, Elizabeth E et BAUMOL, William J, « *Deregulation and the Theory of Contestable Markets*, *Yale Journal on Regulation* , 1,2, 1984 »
- BAUMOL, William J et WILLIG, Robert D , *Contestability Developments Since the Book, Oxford Economic Papers Special Issue, Strategic Behavior and Industrial Competition* C Worns, Sinclair, Slater, Vickers eds) Oxford Clarendon Press
- BRADLEY, Stephan Paul, HAUSMAN, Jerry A, Eds *Future Competition in Telecommunications*, Harvard Business School Press, 1989
- BROCK, Gerald W , *The Telecommunications Industry*, Cambridge, Harvard University Press, 1981
- COLL, Steve, *The Deal of the Century*, New York, Athenaeum, 1986
- EVANS, David, ED , *Breaking Up Bell*, Elsevier Science Publishing Co , Inc , 1983
- FAULHABER, Gerald R, *Telecommunications in Turmoil*, Cambridge, Ballinger Publishing Co , 1987
- FISHER, Franklin M , Mc GOWAN John and GREENWOOD, Joen E , « *Folded, Spindled and Mutilated* », *MIT Press*, 1983
- GELLER, Henry “Telecommunications Policy Today, Against Technology”, *Issues in Science and Technologie*, 2 2, 1986
- HAUSMAN, Jerry , *Future Competition in Telecommunications Cambridge*, Harvard Business School Press, 1989
- HUBER, Peter, *The Geodesic Network*, US Department of Justice, Washington US Government Printing Office, 1987
- KIMMELMAN, Gene et Mark COOPER, *Divestiture Plus Five*, Consumer Federation of America, 1988
- MACAVOY, Paul W et ROBINSON, Kenneth, « *Winning by losing The AT&T Settlement and its Impact on Telecommunications* » *Yale Journal on Regulation*, 1,1, 1983
- MACAVOY, Paul W et ROBINSON, Kenneth, « *Losing by Judicial Policy Making First Year of the AT&T Divestiture* » *Yale Journal on Regulation*, 2,2, 1985
- MEYER, John, *The Economics of Competition in the Telecommunications Industry*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, Inc , 1980
- NOAM, Eli M , « *The Past Five Years A Look at the Post-Divestiture Network and the Next Regulatory Agenda* », article présenté à The Annual Regulatory Conference, Williamsburg, VA, 1988
- NOLL, Roger G et OWEN, Bruce M , *The Anticompetitive Uses of Regulation United States vs AT&T*, Ch 11 The anti-trust Revolution, Scott, Foresman et Company, 1989
- PANZAR, John C et WILLIG, Robert D , « *Free Entry and the Sustainability of Natural Monopoly* » *The Bell Journal of Economics* , 8,1, 1977
- STONE, Alan , *Wrong Number*, New York, Basic Books, Inc , 1989
- STRASSBURG, Bernard et HENCK Fred W , *A Slippery Slope*, Greenwood Press, Inc , 1988
- TEECE, David J , « *Testimony United States vs AT&T* » *Ca No 74-1698*, 1985
- TEMIN, Peter, *The Fall of the Bell System*, New York, Cambridge University Press (1987)
- WENDERS, John T , *The Economics of Telecommunications*, Cambridge, Ballinger Publishing Company, 1987