

LES NOUVEAUX MARCHÉS DE LA COMMUNICATION ET LA RÉGLEMENTATION

dans l'environnement des fournitures
de marchandises

Robin MANSELL

Les partenaires privés et les décideurs politiques en Europe, en Amérique du nord et en Asie en sont arrivés à considérer l'infrastructure des communications – ou « autoroutes » de l'information – comme une pièce majeure d'un puzzle politique et économique complexe. D'après eux, une fois ce puzzle fini, particuliers et entreprises pourront profiter de tous les avantages économiques et sociaux de la société d'information. Selon un discours classique, l'ouverture de réseaux de communication toujours plus puissants contribuera, pour une proportion croissante de la population mondiale, à la prospérité des économies, à la création de nouvelles opportunités d'emploi socialement et économiquement productives et à une amélioration de la qualité de vie.

Les modes de communication électronique ont fait l'objet d'innovations très rapides et les évolutions techniques dans les télécommunications et l'informatique modifient nos modes d'interaction à travers le monde. L'information, sous forme imprimée, vidéo ou audio, convertie en signaux numériques et proposée sous forme de produits multimédia isolés ou en réseaux, capte l'imagination des spécialistes de la technologie du futur ou de l'éducation

comme celle des décideurs. Cet article se penche sur la reconfiguration des dispositions et des réglementations qui accompagnent ces innovations dans le domaine des technologies de la communication. Il étudie également la structure et l'organisation des marchés qui s'y rapportent.

Trois grandes questions sont ici soulevées.

Les caractéristiques principales de la réglementation des années 90 sont-elles appropriées pour garantir l'accès aux « autoroutes de l'information » et vont-elles augmenter le public de la société de l'information du XXI^e siècle ?

Compte tenu des incertitudes quant à l'avenir et des ressources limitées des décideurs, sur quoi faudrait-il concentrer les ressources disponibles ?

Le XXI^e siècle verra-t-il un « étiolement » de la réglementation ou un renouveau des réglementations et des interventions de l'État dans « l'intérêt public » ?

Ces différents points sont envisagés ici dans le cadre d'un modèle stratégique évolutionniste des nouveaux marchés de communication (1).

Des dispositions destinées à une société bien informée

C'est en 1966 qu'a été forgée l'expression « société bien informée », afin de donner à penser que désormais les sociétés seraient principalement marquées par la collecte, l'organisation et l'interprétation de leurs connaissances, dans un effort continu visant à en tirer un sens applicable aux problèmes à résoudre (2). Depuis les années 1950 au moins, les chercheurs cherchent à savoir si les incidences combinées des innovations dans les infrastructures des communications et « l'infrastructure » des sociétés industrielles avancées sont compatibles avec les idéaux propres à la démocratie ou si elles sont de plus en plus synonymes de division et d'exclusion. Certains se sont surtout penchés sur l'organisation de la recherche scientifique (3), d'autres sur la connaissance implicite, afin

(1) Ces arguments sont développées par MANSELL et SILVERSTONE (1995).

(2) LANE, 1966.

(3) BERNAC, 1954.

de déterminer si elle résistait à l'échange via les « bits » complexes de la communication numérique (4) ; d'autres encore ont scruté la persistance de monopoles et d'oligopoles du savoir dont ils se sont demandés si elle allait à nouveau marquer la structure et l'organisation de chaque nouvelle vague d'innovations dans les technologies de communication (5).

A partir des années 1980 et 1990, les leçons découlant des recherches menées en sciences sociales sur les implications des technologies de communication avancées étaient devenues très claires. Si nous devons appréhender aujourd'hui le discours et la mystique qui s'attachent au « plus grand mastodonte technologique qui ait jamais existé » (6), il est nécessaire d'associer les analyses économiques et sociales de « l'infrastructure des communications » avec celles de leur « infostructure », c'est-à-dire d'étudier les multiples façons dont les connaissances sont produites et exploitées. Les questions posées par la distribution de la production et l'utilisation de toutes les formes du savoir – qu'il soit scientifique ou qu'ils gouverne notre quotidien – sont inextricablement liées à la configuration de l'infrastructure des communications. Celles qui portent sur les caractéristiques techniques des marchés et des technologies de communication avancée sont en même temps des questions sur l'organisation politique, économique et sociale qui cadre leur exploitation et de leur utilisation. Gibbons et al. (7) parlent du « nouveau paysage institutionnel de la production du savoir ». Ce sont en effet des institutions, qu'il s'agisse d'entreprises, de pouvoirs politiques ou d'institutions de réglementation, qui vont se trouver au cœur du débat sur l'adéquation ou l'inadéquation des politiques publiques sur les nouveaux marchés de la communication.

L'élaboration de modèles conceptuels pouvant être utilisés pour exploiter les structures et les processus modelant l'ex-

pansion des marchés de la communication en une multitude de nouvelles configurations de services appelle une analyse de deux secteurs importants.

Le premier concerne les conceptions techniques et les architectures des réseaux de communication : Quels sont les paramètres techniques des contrôles, des signaux et des prix de l'infrastructure ?

Le second relève de la conception des dispositions et des environnements réglementaires : Quels sont les paramètres politiques, économiques et sociaux des contrôles, des signaux et des prix de la communication ?

Ces deux secteurs peuvent être intégrés à l'aide d'un modèle stratégique évolutionniste de l'exploitation et de la diffusion des technologies de l'information et de la communication. Il est possible de recourir à ce modèle pour distinguer les secteurs où il faudrait concentrer les initiatives publiques pour promouvoir les objectifs économiques et sociaux destinés à maximiser le potentiel nécessaire, afin de participer à la société « bien informée » du XXI^e siècle.

Un modèle stratégique évolutionniste

Indépendamment du fait que les « autoroutes de l'information » de l'avenir soient constitués de réseaux de fibre optique ou d'un mélange de fibre optique, de câble coaxial et de liaisons hertziennes, l'innovation technique se manifeste par une forte augmentation des capacités de transmissions, par une promesse de flexibilité et de choix accrue pour les utilisateurs et par un meilleur potentiel de compétitivité sur les marchés.

Pour l'économiste du changement technique, technologies et marchés évoluent conjointement (8) et le changement institutionnel est au cœur de ce processus évolutionniste. Les modifications des institutions affectent le couple technologie-marché.

(4) POLANYI, 1962.

(5) INNIS, 1951.

(6) FREEMAN et SOËTE, 1994.

(7) GIBBONS et al., 1994.

(8) NELSON, 1994.

L'analyse de l'évolution conjointe des termes de ce couple dans le contexte des « autoroutes de l'information » requiert donc l'application d'un modèle conceptuel prenant en compte la façon dont prestataires et utilisateurs vont contrôler l'évolution de l'infrastructure de l'information, celle dont les consommateurs vont signaler leur préférence pour tel ou tel nouveau services du marché et celle dont les incitations politiques et économiques vont régenter le prix d'accès à ces infrastructures, de même que le prix de leur utilisation.

Il y a deux modèles implicitement ou explicitement employés dans l'abondante littérature portant sur l'évolution de l'infrastructure de l'information et ces modèles se caractérisent par un contexte global ou national. En premier lieu un modèle de compétitivité globale envisage une transition vers un marché de marchandises libre de toute réglementation. L'autre modèle envisage que les incitations politiques et économiques demeurent en l'état pour créer des conditions essentielles à la poursuite de la monopolisation des marchés, sans tenir compte de l'évolution technologique.

Le modèle de la compétitivité globale

La décennie 80 a été marquée par la libération des marchés de fournitures en télécommunications. Les gouvernements de nombreux pays continuent à encourager la compétitivité dans le domaine des infrastructures de communication. Personne ou presque ne conteste le fait qu'on espère que la libéralisation des marchés ait un impact théorique en termes de compétitivité. On souhaite à la fois que les marchés évoluent et stimulent l'apparition de multiples opérateurs de réseaux et de services concurrents et que ces réseaux soient parfaitement interconnectés grâce à des ententes transparentes entre concurrents (9). On espère également que les opérateurs de réseaux de télécommunication publique traditionnels se feront concurrence et décrocheront parallèlement des marchés liés au câble, à d'autres opé-

(9) CALHOUN, 1992.

teurs de réseaux fixes et à des fournisseurs d'infrastructure hertzienne. En pratique, pourtant, des doutes existent sur l'avenir des capacités de la demande pour des services de communication avancés (dont le multimédia interactif), ce qui implique, au niveau national, que de nombreux décideurs et entreprises du secteur privé répugnent à opter pour des politiques publiques qui conduiraient à une structure du marché se rapprochant, ne serait-ce que de loin, du modèle de compétitivité globale.

Jusqu'ici, les opérateurs de télécommunication publique, sous contrôle de l'État ou du privé, ont toujours fourni la majeure partie des aménagements de l'infrastructure nationale pour le départ et l'arrivée des communications. La libération des marchés de communication nationaux a progressé durant la décennie passée au point que certains analystes prévoient à l'avenir des marchés dans lesquels l'entrée pourrait se produire sur n'importe quel segment (réseaux et services). Exemple : telle communication internationale partant d'un réseau appartenant à un opérateur A dans un pays X pourrait en principe aboutir dans un pays Y sur le réseau de l'opérateur A ou sur un réseau appartenant à une autre opérateur du pays Y. Ce type de trafic pourrait, pour parvenir à destination, circuler via un réseau situé dans un pays Z et appartenant à un opérateur A, B ou C. Le trafic lui-même pourrait être traité par un opérateur A, B, C ou D, étant donné que les fournisseurs de services ajoutent de la valeur au contenu de l'information. L'organisation et la gestion de la facturation, de la maintenance, de la sécurité et du management pourraient faire partie des services fournis par l'opérateur A du pays de départ de la communication, ou être pris en compte par n'importe quel autre intervenant.

Sur ce type de marché, le nombre théorique des propriétaires/opérateurs potentiels des composantes des réseaux et des services gérant le trafic des communications pourrait augmenter de manière exponentielle. La part de trafic et de rentrées revenant à tel fournisseur refléterait sa supériorité technique, la diversité et la

qualité de ses services et son efficacité opérationnelle. Les caractéristiques du « réseau des réseaux » n’auraient alors rien de spécial quant aux avantages de coût et de recette pour n’importe quel opérateur de réseau ou de service donné et elles ne manifesteraient aucun aspect original pour les utilisateurs, petits ou gros.

Si ce modèle ne génère pas de bénéfices, il est courant d’en imputer la responsabilité aux problèmes d’un marché des communications inégalement libéralisé. Les fournisseurs dénoncent la résistance des opérateurs d’infrastructure des réseaux dominants ou situés en position de monopole sur les marchés nationaux comme étant la cause majeure d’un manque d’efficacité, de diversité et de qualité en matière d’objectifs de services.

On estime, cependant, que l’arrivée de nouveaux concurrents réglerait les dysfonctionnements et les distorsions en matière d’offre. On espère que, grâce à la compétitivité, des services d’images, de

données et de voix se développeront grâce à l’optimisation des caractéristiques techniques et économiques des réseaux tout en répondant aux besoins des utilisateurs. Dans ce modèle, la transmission, la commutation et le traitement de l’information des réseaux de communication deviennent effectivement des biens et services présents sur le marché. Ces biens et services pourraient être combinés et associés selon les spécifications et les préférences des utilisateurs. Dans le modèle de compétitivité globale envisagé par certains analystes, les fournisseurs de réseaux de communication et de services se feraient concurrence sur la base d’une différence de prix et de qualité. Leur réussite ou leur échec refléterait leur sens des affaires et leur aptitude à maximiser leurs compétences par le biais d’un soigneux dosage de compétitivité et de collaboration avec les fournisseurs des divers biens et services constituant les réseaux. Le tableau 1 présente les principales caractéristiques de ce modèle.

Tableau 1 : modèle idéale de compétitivité globale

Réseaux parfaitement raccordés et perméables
Diffusion de service optimale
Secteur régi par la demande
Systèmes ouverts, normes d’interfaçages communes
Partenariats en coopération, transparence d’accès au réseau
Réglementation minimale

Dans certains cas, la propriété de bout en bout et la gestion des aménagements d’infrastructure constitueraient une voie attractive vers une compétitivité réussie. Dans d’autres, la fourniture de bout en bout de l’infrastructure pourrait être associée avec la « sous-traitance » d’autres besoins à des tiers. Dans ce modèle, la compétitivité implique la transformation finale de tous les aspects de la fourniture de services et de réseaux en biens et services. Dans ce cas de figure, ni le marché ni des caractéristiques technologiques particulières ne requerrait de dispositions ou de réglementations nationales spécifiques. Le marché susciterait de fortes incitations, la création de plate-formes de réseaux intelligentes et génériques, un

libre accès à tous les fournisseurs de service et aux utilisateurs en bout de chaîne ainsi que « l’étiolement » progressif des institutions qui interviennent traditionnellement comme réglementatrices des affaires publiques.

Aucun prestataire n’aurait de compétences supérieures dans la production des biens et services requis pour offrir la gamme de services nécessaires à tout utilisateur, gros ou petit. Dans ce modèle, la fourniture de réseaux de communications ou de services n’aurait donc rien qui la distinguerait de tout autre secteur industriel. C’est le marché qui fournirait les signaux nécessaires pour assurer l’exploitation de services abordables, accessibles et novateurs.

Cependant, ce modèle ne prévaudrait que dans un marché où il y aurait uniformité des marchés nationaux en leur sein et entre eux, c'est-à-dire une libre concurrence dans tous les aspects du marché des télécommunications. Or même les plus fervents partisans d'une libre entrée sur les marchés nationaux de la communication n'escomptent pas que cette situation puisse exister avant plusieurs décennies (10). En effet, si les conditions nécessaires à l'accomplissement des postulats du modèle de la compétitivité globale ne sont pas remplies, ce n'est pas seulement le fait d'un manque de volonté politique de la part des gouvernements. La libéralisation des marchés de la communication peut apporter des avantages, mais elle apporte aussi des inconvénients liés au processus continu de monopolisation des marchés, aux coûts de coordination croissants et au sentiment d'exclusion vécu par les réseaux qui ne parviennent pas à remplir les conditions postulées par le modèle de compétitivité globale (11). S'il est peu probable – du fait de leurs caractéristiques particulières – que les marchés de la communication se transforment en des marchés de type biens et services totalement concurrentiels, quel modèle peut-il donc dès lors constituer un guide plus efficace en matière de dispositions publiques ?

Un modèle stratégique évolutionniste

Les caractéristiques des marchés de la communication dans des pays tels que le Royaume-Uni et les États-Unis où a été introduite une importante libéralisation des marchés possèdent les attributs d'un modèle

stratégique évolutionniste (12). L'évolution conjointe des marchés et des technologies, compte tenu de la concurrence et d'autres mesures de libéralisation du marché, présente quant à elle les particularités suivantes :

(1) Les normes d'interfaçage des réseaux restent dépendantes de l'infrastructure des réseaux publics.

(2) Les prestataires dominants résistent aux requêtes leur demandant de libérer les ressources des réseaux et d'introduire des méthodes d'évaluation des coûts transparentes.

(3) Il existe, dans certains marchés secondaires, des variations superficielles quant à la conception de l'équipement et du réseau. Des recours à des subventions croisées ont lieu quand elles sont susceptibles de passer inaperçues.

Les différences de prix et de qualité n'apparaissent que sur les secteurs du marché où la concurrence est la plus vive ;

(4) La concurrence en matière de services, parmi lesquels la maintenance, la facturation, l'utilisation des ressources du réseau est faible dans la plupart des secteurs du marché et, en général, forte quand – et uniquement dans ce cas – la majorité des consommateurs sont de grosses multinationales opérant au plan global.

(5) Des conditions inégales d'accès aux services et aux réseaux se perpétuent du fait d'écarts géographiques, de diverses restrictions portant sur l'utilisation des ressources des réseaux publics, d'une discrimination tarifaire basée sur des réductions de volume injustifiées et des négociations difficiles sur l'interconnexion des réseaux. Ces caractéristiques sont résumées sur ce tableau n° 2.

Tableau 2 : un modèle stratégique évolutionniste

Réseaux fragmentés
Diffusion de services (non-universels) inégale
Pression des multinationales utilisatrices sur la conception des services et des réseaux
Compétitivité inégale dans certains secteurs du marché
Absence de transparence dans les relations coûts/tarifs pour l'accès aux réseaux et à leur utilisation.
Réglementation croissante

(10) MANSELL et CREDÉ, 1995.

(11) MANSELL, 1993.

(12) *Id.*

En dépit du discours habituel vantant les avantages du modèle de compétitivité globale, un grand nombre de nouveaux entrants n'acceptent pas totalement la déréglementation. En effet, une fois qu'ils sont entrés sur le marché, leurs intérêts commerciaux les poussent à voir d'un mauvais œil une libéralisation accrue. Dans la plupart des cas, les nouveaux venus ne cherchent pas – ils n'en seraient pas capables – à égaler, en termes de pénétration du marché, les opérateurs publics en place.

Pour être valide, le modèle de compétitivité globale part de l'hypothèse selon laquelle la compétitivité dépend avant tout des tarifs, alors qu'il y a relativement peu de différence entre les produits. Dans ce cas de figure, les clients seraient en mesure d'apprécier les écarts de prix et de réagir en conséquence. L'élimination de la réglementation et la maximisation des possibilités de libre entrée sur le marché serviraient donc au mieux aussi bien les intérêts des vendeurs qu'ceux des consommateurs. Or, la plupart des entrants sur le nouveau marché des télécommunications visent à s'assurer une position viable sur la base d'une offre spécifique, sur un créneau particulier. Cela rappelle le type de compétitivité existant sur le marché de la franchise (13). Toutes les économies occidentales disposent de lois interdisant l'imitation, à moins que le propriétaire d'une marque n'ait accepté d'autoriser l'utilisation de son nom, de ses méthodes, contre licence d'exploitation. Afin de répondre aux exigences des clauses contractuelles d'une franchise, il est nécessaire que les produits se différencient précisément. Plus il y a de similarité ou « contrefaçon », plus il y a de risque d'en arriver à une action en justice.

Dans le modèle stratégique évolutif, les prestataires en communication ou « franchisés » ne se font pas « concurrence » pour la fourniture de leurs réseaux et services. Les prestataires se voient explicitement interdire l'entrée sur certains secteurs du marché. Dans celui des communications des années 90, il est de plus en plus approprié d'utiliser cette métaphore de la franchise. Par exemple, lorsque des investisseurs étrangers, tels que NYNEX ou US West, obtiennent une licence câble/téléphonie en Grande-Bretagne, ils bénéficient effectivement de droits analogues à ceux d'une « franchise » afin d'offrir un type spécial de services qui n'existait pas auparavant. De la même manière, quand de nouveaux entrants sur les marchés des centraux locaux reçoivent l'autorisation d'installer des câbles en fibre optique dans la Cité de Londres, ils décrochent une forme de « franchise » qui leur permet de proposer un type de services spécifique.

La métaphore de la franchise clarifie le paradoxe apparent par lequel de nouveaux entrants cherchent à préserver la réglementation, tout en faisant mine de défendre le modèle de la compétitivité globale. Ils ont en fait pour principal souci la protection de leurs « franchises » respectives. Dans le nouveau marché de la communication des années 90, les prestataires négocient les modalités de la réglementation en fonction de leurs objectifs stratégiques et économiques à court ou long terme. Par exemple, une étude du Royaume-Uni, lequel a fait l'objet d'une forte déréglementation depuis le milieu des années 80 (14), montre que la résistance à une libéralisation totale du marché (même si souvent ce n'est pas en termes de politique commerciale délibérée)

(13) La franchise représente désormais un élément de plus en plus important de l'activité économique, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni. La franchise, on le voit, peut s'appliquer aussi bien aux fast food (McDonald's, Burger King et Pizza Hut) qu'aux commerces de détail (Benneton, Body Shop) ou aux services spécialisés (Pots d'échappement Kwik-Fit et Pronta-print). La métaphore de la « franchise » n'est pas nouvelle en matière de télécommunications. Charles Jonsher et d'autres l'ont évoqué dans les premiers temps de la libéralisation du marché britannique.

(14) Andreas CREDÉ, qui prépare son PHD au département de *Science Policy Research* de l'université du Sussex, a interviewé, du 23 mars au 4 mai 1994, 14 entreprises présentes sur le marché des télécommunications britannique. À l'exception de BT et de Mercury, toutes les sociétés venaient tout juste d'entrer sur le marché. Les fournisseurs d'infrastructure régies par des capitaux étrangers ont été retenus parmi les quelques 20 entreprises régies par des capitaux étrangers présentes sur le marché britannique. L'enquête s'efforçait de parvenir à une couverture acceptable tant en termes de segments de marché qu'au plan géographique. Elle a ainsi fourni des points de vue sur les avantages et les désavantages de la compétitivité internationale dans les marchés des télécommunications et sur la libéralisation accrue des marchés nationaux.

est courante (15). A l'époque de cette étude, en 1994, la seule entreprise favorable à une libéralisation totale était l'opérateur de réseau titulaire, British Telecom (16). Les autres opérateurs justifiaient leur résistance à des marchés complètement libérés en avançant divers arguments.

– *Stabilité réglementaire* : ils préféraient un environnement réglementaire stable à l'élimination complète des restrictions portant sur les licences d'exploitation et les contrôles de réglementation.

– *Segmentation volontaire du marché* : les nouveaux entrants sélectionnant un segment de marché donné pour se lancer dans la concurrence, la suppression des contraintes réglementaires ne risquait pas de susciter de nouveaux investissements.

– *Nouvelle entrée et compétitivité* : la réglementation était perçue comme une façon d'octroyer une franchise, exclusive ou semi-exclusive, d'une nature similaire à celle du câble.

– *Incitations stratégiques à l'entrée sur le marché* : les nouvelles entrées prenaient en compte des considérations stratégiques plutôt que des facteurs financiers.

– *Réglementation et investissement* : les nouveaux entrants cherchaient ouvertement la protection du système réglementaire pour garantir le retour à long terme sur investissement.

– *Importance de la fourniture des services* : même si la plupart des entrants envisageaient de construire de nouvelles infrastructures, leur réussite reposait sur les capacités de l'entreprise à se différencier en fournissant une meilleure qualité ou des services exceptionnels.

Même si la structuration des nouveaux marchés de la communication reflète clairement les intérêts économiques des différents acteurs, qu'ils soient dominants ou cantonnés dans une niche, le modèle stratégique évolutif attire l'attention sur des domaines où des considérations « d'intérêt public », (services publics universels, pro-

tection de l'intimité, etc.), peuvent faire partie des règles des « franchises ». Les clauses de la licence d'exploitation peuvent ainsi être utilisées pour fixer des règles favorables aux consommateurs individuels dans des domaines où il est peu probable qu'ils coïncident avec ceux des prestataires et des gros consommateurs.

Notre modèle stratégique évolutif insiste sur le rôle nécessaire et continu des politiques publiques. Dans le secteur des télécommunications, celles-ci ont pour rôle traditionnel de limiter le pouvoir des opérateurs dominants lorsque leur activité va à l'encontre de la compétitivité ou qu'elle est un facteur d'exclusion. Elles suscitent de nouvelles entrées sur le marché lors de la phase de libéralisation. Il faut cependant mettre l'accent sur un troisième rôle de la réglementation et le développer. Il s'agit d'assurer la coordination dans l'offre de systèmes de communication complexes, conformément aux conditions des contrats de licence ou de « franchise ». Ce rôle est nécessaire pour répondre à la complexité des nouveaux environnements et à la nécessité d'édifier explicitement des objectifs économiques et sociaux dans les conditions opérationnelles (techniques et organisationnelles) gouvernant l'entrée sur le marché.

La somme d'activités concurrentielles apparues jusqu'à présent aux États-Unis et dans les pays européens est insignifiante comparée au potentiel d'entrées nouvelles sur ce marché des télécommunications (17). Cependant, comme l'avancent Selwyn et al., même la présence d'un nombre significatif de nouvelles entrées ne prouveraient pas qu'il existe, sur le marché, une tendance à long terme à une compétitivité réelle, et encore moins globale. « En tant que telle, la présence de concurrents individuels n'entraîne pas une compétitivité au sens véritablement économique du terme. Et surtout, il se peut que l'entrée de nouvelles firmes finisse par

(15) MANSELL et CREDÉ, 1995.

(16) En janvier 1994, le ministère du Commerce et de l'Industrie du Royaume-Uni avait reçu 76 demandes de licence d'exploitation et en avait accordé 35. Douze sociétés de télévision par câble fournissaient des services de télécommunications et 23 licences d'exploitation avaient été accordées. Les 12 sociétés fournisseurs de services étaient pour la plupart des investisseurs étrangers implantés dans le pays.

(17) SELWYN et al., 1993.

modifier la liste des principaux acteurs de l'industrie..., ce fait en lui-même ne garantit pas à long terme la création d'une compétitivité sur le marché » (18).

Il est possible que les nouveaux marchés de la communication des années 90 soient en passe de se soumettre aux forces de la compétitivité globale et qu'ils échappent donc au contrôle de l'appareil réglementaire de nombreux États. Néanmoins, étant donné que le départ et l'arrivée du trafic de la communication s'effectuent à l'intérieur des frontières de ce que nous considérons comme l'État-nation, il est raisonnable de chercher des moyens de garantir le fait que l'appareil réglementaire soit utilisé pour organiser des marchés nationaux répondant à des intérêts plus larges que ceux des principaux partenaires privés, utilisateurs ou opérateurs.

Dispositions et réglementation : l'évolution conjointe des technologies et des marchés

L'évolution conjointe des marchés et des technologies de l'information et de la communication soulève des questions d'une part, sur, la conception technique des réseaux et leur architecture et d'autre part, sur, la conception des politiques publiques. Tout cela inclut la défense de la compétitivité, les intérêts des partenaires privés sur les marchés globaux (de même que sur leur marché national) et leur capacité à générer des innovations en continu. Comment les pièces du puzzle – innovation technologique dynamique et compétitivité sur les marchés nationaux et internationaux – s'assembleront-elles ? Comment les pièces de ce puzzle vont-elles, effectivement, se combiner avec des questions touchant aux dispositions sociales ?

Les partenaires du secteur privé incitent vivement les gouvernements à instaurer les

conditions nécessaires à stimuler l'innovation et à permettre l'épanouissement de la concurrence. D'un côté, ils avancent la nécessité de déloger les traditionnels monopoles. De l'autre, ils sentent cependant, la nécessité de garantir que la compétitivité ne sape pas les ressources propices à l'innovation et aux expérimentations économiques et sociales. Ces problèmes sont liés : le discours politique, incitatif et protecteur tout à la fois le reconnaît. Nous trouvons, par exemple, de nombreuses références à l'information « pauvre » et à l'information « riche » dans les documents relatifs aux dispositions concernant les infrastructures nationales et globales de l'information (19). Il manque néanmoins un élément dans la réalisation de ce puzzle, l'absence d'un consensus sur la manière d'introduire, en termes réglementaires, les innovations nécessaires, compte tenu de la libéralisation du marché.

Les changements de politique publique affectant invariablement la conception technique des réseaux sont distincts de ceux qui affectent la structure à long terme des marchés et le processus de la compétitivité (coûts, tarifs, etc.). Dans ce contexte, des études sur le changement technique et l'innovation ont apporté d'utiles connaissances. Les échecs du marché et les tendances à s'orienter vers des oligopoles ou des monopoles ne sont pas mauvais par nature ; ils constituent l'essence même du stimulus de l'innovation (20).

Dans une vision stratégique et évolutive des « autoroutes de l'information », il convient de mettre en place des institutions de réglementation qui puissent traiter ensemble les questions de l'innovation, celles de la compétitivité et des dispositions sociales. L'expérience présente, comme celle du passé, montrent que les conditions dans lesquelles s'est effectuée l'interconnexion des réseaux constituent un élément fondamental de l'évolution des marchés (21). Pour parvenir à un « sys-

(18) *Id.*, 7-8.

(19) Rapport BORGERMAN, 1994 ; GORE, 1995.

(20) METCALFE, 1993.

(21) ARNBAK et al., 1994.

(22) NOAM, 1994.

tème des systèmes », pour reprendre la formule de Noam (22), les décideurs vont devoir prendre la responsabilité de créer de nouvelles incitations à entrer sur le marché. De nouvelles réglementations seront nécessaires afin de garantir que les pratiques anticoncurrentielles soient limitées et que des actions soient menées pour stimuler la créativité des prestataires et des utilisateurs (23).

La question de l'interconnexion est au cœur de cette réflexion. Des incitations à l'investissement, à une distribution géographique élargie, à des facilités d'accès, à une accessibilité financière des services destinés à répondre à des besoins régionaux et sociaux pourraient être facilités par des politiques judicieuses d'interconnexion. Il faudra notamment éviter l'apparition d'un appareil réglementaire centralisé aux allures de labyrinthe. Pour ce faire, on pourra en démontrer qu'une concentration de ressources dans ce domaine réduirait le besoin d'autres formes de réglementation se révélant de plus en plus inefficaces sur un marché occupé par de nombreux prestataires.

Il se peut, si l'on n'oriente pas l'action publique dans ce sens, que certains partenaires privés, fournisseurs et utilisateurs du nouveau marché de la communication, recueillent des bénéfices à court terme, Mais ces bénéfices seront de courte durée, étant donné que les marchés vont continuer à évoluer. David Ricardo a déclaré en 1810 que « lorsqu'il y a libre concurrence, les intérêts de l'individu et ceux de la communauté ne sont jamais en conflit. » Or, nous possédons la preuve incontestable que les marchés de « l'autoroute de l'in-

formation » ne sont pas libres, d'une part à cause de l'histoire des mesures prises dans le domaine des dispositions publiques et d'autre part à cause de la nécessité d'avoir des formes de coordination de réseaux complexes n'appartenant pas au marché. Comme l'évolution conjointe des technologies et des marchés va se poursuivre, le besoin d'innovation en matière de réglementation se poursuivra aussi. Les nouvelles réglementations devront prendre en compte trois questions :

(1) La limitation du pouvoir, sur le marché, des opérateurs dominants,

(2) La création d'incitations pour de nouvelles entrées sur le marché,

(3) L'introduction de mesures novatrices pour répondre au besoin de coordination, tant sur les marchés qu'au plan de la technique, cela afin de répondre à des objectifs économiques et sociaux.

Les caractéristiques dominantes de la réglementation des années 90 ne sont pas adéquates pour garantir le fait que les infrastructures de l'information soient accessibles et abordables. Elles ne maximiseront pas le potentiel de participation à la société d'information du XXI^e siècle. Il est nécessaire de consacrer des ressources limitées à la réglementation dans les domaines clés de la conception de l'organisation et du réseau. Ce n'est pas là pour autant un signe « d'étiollement » de la réglementation. Le modèle stratégique évolutionniste insiste sur le fait qu'un choix et une diversité accrues dans les services ainsi qu'une pression à la baisse sur certains tarifs vont de pair avec des augmentations de coûts liés à la nécessaire coordination du réseaux.

(23) Cette thèse diffère des observations de Noam sur les effets du « bouleversement » des réseaux à mesure que la concurrence intervient. Sa thèse donne à entendre que les marchés approchent de plus près les conditions du modèle de la compétitivité globale. Le modèle stratégique évolutif s'intéresse davantage à l'articulation des nouveaux modes de monopolisation et à leurs répercussions économiques et sociales. Voir NOAM (1991).

RÉFÉRENCES

- ARNABK Jens, MITCHELL Bridger, NEU Werner, NEUMANN Karl-Heinz et VOGELSANG Ingo (1994), Network Interconnection in the Domain of ONP. Final Report. Study for DG-XIII of the Euroean Commission.
- Bad Honnef* : Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (WIK) and the European-American Center for Policy Analysis.
- BERNAL John D. (1954), *Science in History*. London : Watts Press.
- CALHOUN George (1992), *Wireless Access and the Local Telephone Network*. Norwood, MA : Artech House.
- FREEMAN Christopher et SOETE Luc (1994), *Work for All or Mass Unemployment ? Computerised Technical Change into the 21st Century*. London : Pinter Publishers.
- GIBBONS Michael, LIMOGES Camille, NOWOTNY Helga, SCHWARTZMAN Simon, SCOTT Peter et TROW Martin (1994), *The New Production of Knowledge : The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. London : Sage Publications.
- GORE Al. (1995), Notes for a Speech to the G7 Information Society Summit, Brussels, 25-26 février.
- Group of Prominent Persons* (1994), Europe and the Global Information Society : recommendations to the European Council. Bangemann Report. Bruxelles, 26 mai.
- INNIS Harold A. (1951), *The Bias of Communication*. Toronto : University of Toronto Press.
- LANE Robert E. (1962), *The decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society*. American Sociological Review 31 ; 649-62.
- MANSELL Robin (1993), *The New telecommunications : A Political Economy of Network Evolution*. London : Sage Publications.
- MANSELL Robin et CREDE Andreas (1995), International Telecommunication Markets : Competition and « Commodity » Supply. Research Report. Montpellier : ENCIP (European Network for Communication and Information Perspectives).
- MANSELL Robin et SILVERSTONE Roger, eds (1995), *Communication by Design : The Politics of Information and Communication technologies*. Oxford : Oxford University Press.
- METCALFE J. Stanley (1993), The Economic Foundations of Technology Policy : Equilibrium and Evolutionary Perspectives. Version finale. Manchester : University of Manchester (mimeo).
- NELSON Richard (1994), The co-evolution of Technology, Industrial Structure, and Supporting Institutions. *Industrial and Corporate Change* 3, 1, 47-63.
- NOAM Eli M. (1991), Network Tipping and the Tragedy of the Common Network : A Theory for the formation and Breakdown of Public Telecommunication Systems. *Communications & Strategies* 1, 43-69.
- NOAM Eli M. (1994), Beyond Liberalization : From the Network of Networks to the System of Systems. *Telecommunications Policy* 18, 4, 268-94.
- POLANYI Michael (1962), The Republic of Science, its Political and Economic Theory. Conférence non publiée. Chicago : Roosevelt University.
- RICARDO David (1810), The High Price of Bullion, cité par Stark W. (1944), *The History of Economics in its Relation to Social Development*. New York : Oxford University Press, p. 24.
- SELWYN Lee L., TOWNSEND David et KELLER Peter S. (1993), The Potential for Competition in the Market for Local Telephone Services. OECD, DSTI, ICCP, TISP (93) 14, 23 novembre.