

La dérèglementation des télécommunications au Japon

*Jacques Arlandis**

*Valérie Le Peltier***

Cinq ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur des textes législatifs qui organisaient la dérèglementation des télécommunications au Japon, partie de considérations politiques et économiques; le MITI s'était alors fait l'un des défenseurs de cette libéralisation, espérant qu'elle affaiblirait l'emprise du ministère des postes et télécommunications sur ce secteur. La multiplication de l'offre de services de communication, l'apparition d'exploitants compétitifs, puis le scandale RECRUIT au cours de la vente des actions de NTT au public, ont certes déstabilisé le monopole que détenait NTT depuis l'après-guerre. Néanmoins toute décision éventuelle de démantèlement a été reportée à 1995; 64 % des nouveaux exploitants de services à valeur ajoutée seraient déficitaires; la numérisation du réseau amorcée en 1988 est loin d'être achevée; autant de facteurs qui se conjuguent pour que NTT reste pour l'instant la première entreprise japonaise de télécommunications.

Après les USA et la Grande-Bretagne, le Japon entre à son tour le 1^{er} avril 1985 dans l'ère de la dérèglementation des télécommunications. Ce jour là, la Diète japonaise vote, d'une part la privatisation du monopole public Nippon Telegraph and Telephone (NTT), exploitant principal des télécommunications et d'autre part un renforcement de la concurrence au niveau des services de télécommunications qui était déjà partiellement en œuvre depuis 1971.

* Jacques Arlandis est directeur scientifique à l'IDATE.

** Valérie Le Peltier est chargée d'études à l'IDATE.

Cette contribution s'appuie sur une analyse réalisée dans le cadre d'une étude effectuée pour le CNET-UST.

Le contexte dans lequel se situe cette déréglementation est certes marqué par les considérations générales qui ont prévalu à l'introduction de la compétition dans les télécommunications au Japon comme ailleurs (importance croissante des nouvelles technologies, demande par les utilisateurs de prix moins élevés et de moindres restrictions dans l'accès aux services à valeur ajoutée)[1]. Mais il convient également de situer la privatisation de NTT et l'ouverture à la compétition dans le cadre des préoccupations politiques japonaises (volonté de limiter le rôle de l'État dans l'économie) et économiques (relancer une industrie nationale en matière d'équipements de télécommunications), ainsi que dans celui des relations nippo-américaines (pressions américaines en vue d'une ouverture des marchés japonais).

Cependant, alors que la déréglementation américaine avait été en quelque sorte la première « expérimentation » des théories de la déréglementation, suivie de près par la Grande-Bretagne, le processus japonais correspond à une phase de maturité des débats sur la pertinence de ce type de choix économique. Le cas japonais devrait apporter quelques éclairages sur les questions qui ont déterminé l'orientation de ces débats (monopole contestable, barrières à l'entrée, ou, autre façon d'aborder les choses, coûts de transactions liés à ces changements de cap).

La remise en cause du cadre institutionnel

Alors que la mise en place d'une infrastructure de télécommunications couvrant l'ensemble du pays s'est faite sous l'égide d'un monopole public au Japon, ce monopole devient contesté sur le plan économique et politique une fois le réseau installé.

L'historique de la déréglementation

Après la deuxième guerre mondiale, une organisation assez rigide de l'industrie des télécommunications est mise en place. Dans les années 1970, alors que le nombre des demandes d'accès au réseau téléphonique non satisfaites diminue, on voit croître les demandes d'une plus grande flexibilité de la part de l'organisation des télécommunications, en particulier pour ce qui concerne la transmission de données. Les pressions en vue d'obtenir la levée des restrictions relatives à ce type de transmission ont probablement été le facteur le plus important du processus de déréglementation.

Il faut noter en effet que la déréglementation japonaise va plus résulter d'une série de pressions politiques ou économiques que d'une longue réflexion théorique sur les vertus comparées du monopole et de la concurrence. Certes, le courant de pensée international en faveur d'une libéralisation de l'industrie des télécommunications qui se concrétise aux États-Unis et en Grande-Bretagne ne passe pas inaperçu, mais son interprétation va être adaptée au contexte japonais. Les États-Unis vont

d'ailleurs être parmi les plus fervents prosélytes de cette politique de dérégulation au Japon, réclamant l'abaissement des barrières tarifaires pour les équipements et les services de télécommunications, et en particulier une ouverture de la politique d'achat très intégrée de NTT au profit des producteurs étrangers.

La réorganisation du secteur des télécommunications ne peut cependant que prendre du temps dans la mesure où elle se cristallise dans l'opposition de deux ministères clés dans ce domaine, le Ministère des postes et télécommunications (MPT) et le Ministère de l'industrie et du commerce extérieur (MITI)[2]. L'évolution déjà sensible de cette industrie des télécommunications met à jour une guerre de position entre un ministère qui souhaite garder la tutelle qu'il a depuis sa création en 1945 (le MPT) et l'autre qui entend accroître sa mainmise sur un secteur qui, par les proximités croissantes qu'il développe avec l'informatique, tend de plus en plus à relever de l'industrie et du commerce extérieur. Le MPT joue alors une carte plutôt conservatrice cherchant à promouvoir, dans son domaine de tutelle, une dérégulation limitée ; le MITI soutient au contraire pleinement la mise en place d'une nouvelle structure.

La nomination en 1981 de M. Hisashi Shinto à la tête de NTT fait partie des derniers épisodes précédant l'introduction de la concurrence dans le secteur des télécommunications japonais. Reconnu comme gestionnaire hors pair, Shinto a l'avantage de ne pas appartenir au sérail NTT et d'avoir le soutien complet du premier ministre de l'époque, Nakasone. On note également la parution des conclusions d'une commission « ad hoc » sur la réforme administrative, qui souligne la lourdeur de l'édifice NTT et préconise des modifications importantes. Ce sont ces modifications qui structureront *grosso modo* la privatisation de NTT et l'introduction de la concurrence dans le secteur des télécommunications.

La nouvelle structure du marché

La restructuration du marché a été déterminée par trois lois, votées en décembre 1984. La loi sur les télécommunications[3], traite de l'exercice des activités de télécommunication, la deuxième[4] définit le devenir de NTT et la troisième traite des modifications législatives impliquées par les deux premières.

Pour ce qui est de la libéralisation du marché des télécommunications, la loi prévoit la distinction de deux grandes catégories d'activités : d'une part des exploitants de type I, qui posséderont les infrastructures physiques et offriront les services de transmission de base (New Common Carriers ou NCC) ; d'autre part des exploitants de type II qui offriront, à partir de lignes louées aux précédents, des services à valeur ajoutée (tableau 1).

TABLEAU 1

Les différents types d'exploitants de télécommunications prévus par la loi sur les télécommunications

Activité	Offreurs de services de type I	Offreurs de services de Type II	
		Type II spécial	Type II général
	Fournissent des services de télécommunications sur leurs propres circuits et équipements de télécommunication	Fournissent des services de télécommunications à travers des supports loués aux exploitants de type I Services à grande échelle sur l'ensemble du territoire et/ou services internationaux	Autres services
Régulation gouvernementale ● Démarrage des services ● Tarifs et facturations	Autorisation du MPT requise Autorisation du MPT requise	Inscription auprès du MPT requise Notification au MPT requise	Notification au MPT requise Non réglementé
Participation de capital étranger	Proportion de capital détenu par les nations étrangères limitée à 1/3	Non réglementée	Non réglementée

Source : Ministry of Post and Telecommunications, 1987 White paper.

NTT passe d'un statut d'entreprise publique à celui d'entreprise privée ; l'ensemble de ses actions est détenu par le gouvernement en 1985, mais les deux tiers doivent être cédés au public dans un délai relativement bref (5 ans). NTT devient ainsi la première entreprise privée japonaise en valeur de marché, avec 318 000 employés et un chiffre d'affaires de 18 milliards de dollars en 1983-84¹.

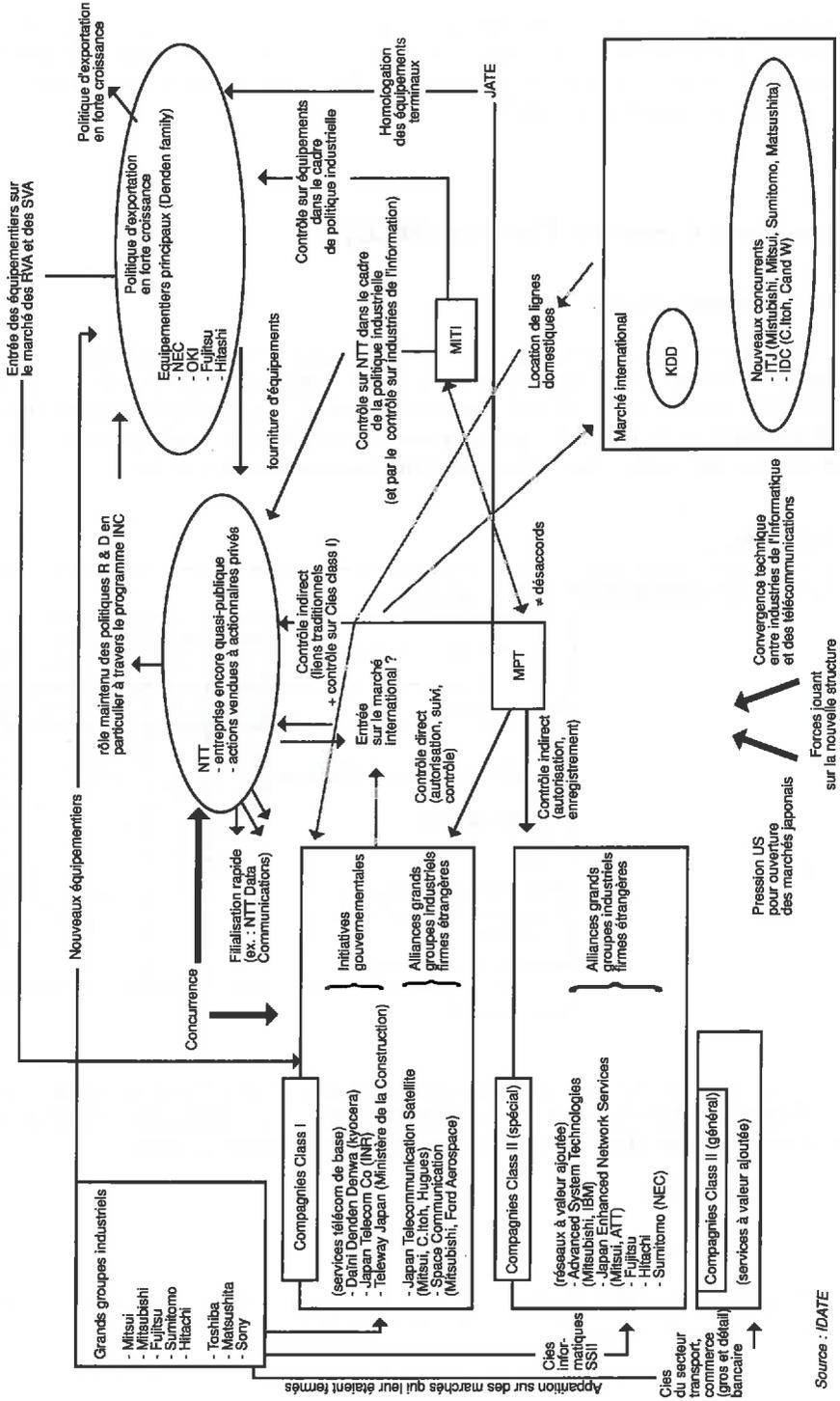
Une dérèglementation pragmatique

Les acteurs intervenant dans la nouvelle organisation des télécommunications japonaises sont de fait plus nombreux et laissent plus de place aux industriels des télécommunications qu'avant 1985 (graphique 1). La dérèglementation fait cependant surtout apparaître deux nouveaux types d'exploitants : ceux de réseaux (new

1. L'année fiscale japonaise va de mars à mars.

GRAPHIQUE 1

L'organisation de l'industrie des télécommunications après 1985



Source : /DATE

common carriers), et ceux de services à valeur ajoutée⁴. Alors que les premiers vont trouver dans la nouvelle organisation des télécommunications un terreau très favorable à une croissance économique forte, les seconds cherchent encore à structurer un marché peu stable.

Les New Common Carriers (NCC).

Les nouveaux exploitants

Le phénomène le plus marquant de la déréglementation japonaise est sans doute l'apparition des nouveaux exploitants (New Common Carriers, NCC) ; à la fin de 1988, 39 transporteurs de type I étaient autorisés. La croissance rapide des acteurs intervenant sur le marché a été observée essentiellement sur la période 1986, 87, 88 et devrait connaître une certaine stabilisation (tableaux 2 et 3).

TABEAU 2

Nombre d'exploitants de type I autorisés

Fin d'année fiscale	Mars 85	Mars 86	Mars 87	Mars 88	Au 31.12.88
Type I : total	0	5	11	35	39
Dont					
Services domestiques téléphoniques					
- longue distance					3
- locaux					4
- satellite					2
Radiomessagerie (paging)					24
Téléphonie radio-cellulaire et autres					4
Services internationaux					2

Source : IDATE.

Pour ce qui est des services téléphoniques et des liaisons louées, le chiffre d'affaires réalisé provient essentiellement des trois exploitants longue distance terrestres (Daïni Denden Inc., Japan Telecom, Teleway Japan).

2. On appelle service à valeur ajoutée des services qui, transitant par les circuits de télécommunications classiques, apportent plus de valeur ajoutée qu'une simple communication téléphonique (par exemple, courrier électronique, échange de données pré-formatées...).

TABLEAU 3

**Répartition du CA des exploitants de type I
pour l'année fiscale 1988 ***

En milliards de yen

	Services téléphoniques	Liaisons louées	Total	En %
Daini Denden Inc.	30	2	32	44 %
Japan Telecom	23	3,5	26,5	36 %
Teleway Japan	12	2,5	14,5	20 %
Total	65	8	73	100 %
Part dans le chiffre d'affaires total des nouveaux exploitants de type I	89 %	11 %	100 %	

* Estimation.

Source : IDATE.

Ce sont les exploitants longue distance et ceux impliqués dans les communications mobiles qui ont pris sur NTT des parts de marché significatives. La progression des exploitants locaux est plus lente et plus difficile. En 1988³, les nouveaux exploitants détiendraient près de 9 % du trafic téléphonique commuté, 22 % du trafic des liaisons louées et 18 % du trafic « paging » (radio-messagerie) (tableau 4).

Bien sûr, il convient de ne pas surestimer le poids des NCC : même les plus importants (les NCC longue distance), malgré leur succès, ne représentent ensemble que 2 % du chiffre d'affaires de NTT. Cependant, les recettes croissent rapidement sur les zones desservies, et l'extension de celles-ci se poursuit rapidement, tout du moins pour les NCC longue distance.

Les premiers NCC, et les plus importants, ont souvent utilisé des infrastructures existantes pour asseoir leurs infrastructures de télécommunications : réseau 3T en fibre optique posé le long des voies de trains rapides de Japan Railway, actionnaire principal de l'entreprise ; réseau TWJ en fibres optiques posées le long des autoroutes ; réseau local de TNet sur fibre optique posé le long du réseau électrique du grand Tokyo. Mais la clef du succès des NCC longue distance réside avant tout dans la structure tarifaire des télécommunications japonaises, ainsi que, dans une moindre mesure, dans leur organisation commerciale (nous n'aborderons pas ici la situation des autres opérateurs de réseaux dans la mesure où, d'une part, leur décollage est nettement moins impressionnant et, d'autre part, leur organisation est plus complexe).

TABLEAU 4

Les parts de marché des nouveaux exploitants de type I

En milliards de yen

	1987-88 *	1988-89 *
Services téléphoniques		
Total du marché (A)	4 567,1	4 672
Total du marché des zones desservies par les NCC (B)	880	890
Chiffre d'affaires des NCC (C)	13,3	65
Chiffre d'affaires des NCC à structure tarifaire de NTT (D)	16,6	80
Ratio C/A	0,3 %	1,4 %
Ratio C/B	2 %	7 %
Ratio D/B	2 %	9 %
Liaisons louées		
Total du marché des zones desservies par les NCC (A)	36	43
Chiffre d'affaires des NCC (B)	4,9	8
Chiffre d'affaires des NCC à structure tarifaire de NTT (C)	6	10
Ratio B/A	14 %	18 %
Ratio C/A	17 %	22 %
Paging		
Total du marché des zones desservies par les NCC (A)	60	90
Chiffre d'affaires des NCC (B)	1,1	13
Chiffre d'affaires des NCC à structure tarifaire de NTT (C)	1,4	16
Ratio B/A	2 %	14 %
Ratio C/A	2 %	18 %

* Année fiscale

Source : IDATE.

Une organisation commerciale très efficace

Les abonnements au réseau téléphonique commuté des NCC longue distance ne sont pas, dans leur grande majorité, commercialisés directement. Les NCC ont en effet recours aux réseaux de distribution des grandes maisons de commerce japonaises, les *sogo-shosha*. Via le millier d'agents directs et un nombre plus conséquent de sous-agents, les *sogo-shosha* ont assuré des millions d'abonnements aux NCC avec un système de rémunération tout à fait rentable ; la rémunération des réseaux de distribution est en effet calculée comme un pourcentage sur les communications des nouveaux abonnés (5 % des recettes pendant cinq ans). De fait, la concurrence est vive, notamment entre les deux plus gros NCC, DDI et Japan Telecom, dans la mesure où leurs tarifs ainsi que leurs modes de commercialisation sont similaires, et rendent difficile pour une *sogo-shosha* le choix de l'un plutôt que de l'autre. C'est ainsi par une forme de fidélisation des agents commerciaux que les NCC entendent s'assurer des marchés. Il reste que rien n'est prévu au-delà des cinq ans de fonctionnement, et que le risque existe de voir rebasculer les clients d'un NCC sur un autre le terme échu, et en fonction des politiques de rémunération retenues. L'intermédiaire apparaît ainsi en position de contrôle de la politique commerciale des NCC, ce qui explique l'intérêt très vif des *sogo-shosha* pour ces nouveaux exploitants :

beaucoup plus que des considérations stratégiques sur le rôle des réseaux dans leur activité, il s'agit pour les *sogo-shosha* de s'emparer de ce nouveau courant d'affaires que représente la commercialisation de ces services.

Des structures tarifaires déterminantes

Les NCC proposant des services de transmission longue distance doivent s'interconnecter avec le réseau local de NTT à partir de divers points d'interface, pour acheminer leurs communications jusqu'aux utilisateurs finaux. Or, comme tous les exploitants mondiaux, NTT n'échappe pas à la « règle » du transfert de l'interurbain vers le local, le dernier se trouvant véritablement subventionné par le premier. Mais ces tarifications locales restent pour l'instant les mêmes lorsqu'un NCC « emprunte » le réseau local de NTT pour faire transiter ses communications. On peut donc bien considérer que NTT « subventionne » en quelque sorte les NCC qui sont amenés à utiliser son réseau local.

Prenons le cas d'un appel de Tokyo à Osaka. L'utilisateur accède au réseau longue distance d'un NCC par le réseau local de NTT et pareillement en bout de ligne. Les points d'accès du NCC étant situés dans les zones locales urbaines, le NCC rétrocède à NTT l'équivalent de deux appels locaux. Dans ce cas, on a la comparaison tarifaire suivante : un appel entre Tokyo et Osaka coûte 330 yen par le réseau de NTT ; par le réseau de DDI ou Japan Telecom, il coûte 280 yen dont $10 + 10 = 20$ yen rétrocédés à NTT pour prix des communications locales ; (ces tarifs sont ceux des heures de pointe ; les NCC suivent évidemment les variations tarifaires horaires de NTT).

Ainsi, non seulement le point important réside dans la facturation locale, mais celle-ci est extrêmement rigide : la comptabilisation temporelle de la taxation locale (10 yen pour 3 minutes) telle qu'elle existe aujourd'hui semble quasiment intouchable à presque tous les responsables politiques japonais.

Les conséquences de cette rigidité sont triples : les NCC longue distance bénéficient d'un avantage tarifaire évident qui explique leur rentabilité rapide ; les NCC locaux au contraire se trouvent contraints par le faible niveau de la tarification locale ; NTT ne peut mener de réelle lutte tarifaire dans la mesure où toute baisse de ses tarifs longue distance pour concurrencer les NCC ne peut être répercutée dans la structure tarifaire locale.

Cette rigidité de la structure tarifaire de NTT a donc élargi la brèche de la déréglementation et contribue, si elle n'est pas assouplie, à la déstabilisation de plus en plus prononcée de NTT. Les solutions existent sur le papier : accompagner la hausse des prix locaux par un allongement de la durée qui puisse accréditer l'idée d'une baisse (passer de 15 yen pour 5 minutes à 20 yen pour 10 minutes). Dans la mesure où les durées moyennes de communication locales sont inférieures au palier de temps choisi comme seuil tarifaire, il y a bénéfice net à rompre le couple infernal 10 yen pour 3 minutes. Mais ces propositions n'ont pas encore pu passer la barrière de la décision politique et les récentes affaires dans lesquelles se trouve mêlée NTT n'éclaircissent guère ces horizons.

La situation est beaucoup moins évidente pour les autres types de services (communication avec les mobiles, liaisons spécialisées). Elle est en particulier loin d'être aussi favorable pour les NCC locaux en raison des mêmes structures tarifaires, et ceux-ci sont contraints d'innover sur le plan tarifaire de façon à « écrémer » les gros usagers ; ainsi Tokyo Telecommunications Network (TTNet), le plus gros nouvel exploitant local, est encore à la recherche d'un équilibre difficile qui sera au mieux atteint d'ici cinq ans, plus vraisemblablement d'ici sept à huit ans, les pertes d'exploitation étant pour l'instant considérables.

Le cas japonais face aux théories de la dérèglementation

Le maintien indénié par NTT d'une structure tarifaire où les communications interurbaines subventionnent les communications locales constitue en tout cas un des points d'achoppement le plus clair par rapport à la théorie de l'organisation du marché — l'une des grandes théories de la dérèglementation des télécommunications.

Cette théorie, élaborée au début des années 1980 aux Etats-Unis[6] dans le but de tester la validité du monopole d'ATT, cherche à analyser les monopoles naturels (comment peut-on les reconnaître ?) et la possibilité de laisser la concurrence les discipliner.

Le *monopole* est dit *naturel* lorsque sa production donne lieu à des économies d'échelles et d'associations en cas de multiproduction (sous-additivité de la fonction de coûts). Mais d'une part, tester économétriquement la validité d'un monopole naturel s'est avéré peu évident[7]. D'autre part, même si le monopole est naturel, il n'induit pas nécessairement l'absence de concurrence[6]. On peut supposer en effet une situation dite de *marché contestable* où, malgré la présence d'un monopole naturel, l'entrée et la sortie de nouvelles entreprises sur le marché sont libres, donc pas de barrières à l'entrée, et en particulier, pas de coûts fixes irrécupérables importants liés à la production. Ce marché est *soutenable* si l'on atteint une position d'équilibre, c'est-à-dire si aucune entreprise ne souhaite plus ni entrer ni sortir du marché. Le monopole naturel peut donc se retrouver dans une situation *soutenable*, c'est-à-dire, une situation d'équilibre, où l'entrée et la sortie d'entreprises sont possibles. Dans ce cas, si l'état d'équilibre auquel on aboutit est considéré comme souhaitable, la concurrence (potentielle) remplace avantageusement la réglementation souvent lourde et inefficace qui existait auparavant[7].

La *soutenabilité* repose cependant sur deux conditions. Il faut d'une part que le monopole réalise un profit nul afin d'éviter que de nouvelles entreprises ne souhaitent entrer sur le marché. Il faut d'autre part qu'il n'y ait pas de subventions croisées afin d'éviter que de nouveaux entrants n'« écrément » le marché ; une telle situation empêche en effet d'atteindre l'équilibre dans la mesure où de nouveaux entrants peuvent toujours espérer s'approprier une partie de ce marché, et dans la mesure où la situation du monopole n'est pas une situation d'équilibre. Cependant, il peut être

impossible de ne pas pratiquer de subventions croisées. Dans ce cas, le monopole risque d'être soumis à une concurrence inefficace.

L'absence de décision claire de la part des autorités de tutelle quant à la possibilité de supprimer véritablement les péréquations tarifaires laisse penser que des subventions croisées vont encore subsister quelque temps. Dès lors, la soutenabilité du monopole contestable que pourrait être devenu NTT paraît fortement menacée : de fait, une telle situation porte en elle-même les germes d'une déstabilisation beaucoup plus poussée de l'ancienne entreprise nationale.

L'autre question qui se pose est celle des barrières à l'entrée ; or, là encore, il semble difficile dans le cas japonais de conclure à l'absence de telles barrières pour les NCC mais aussi, on le verra plus loin, pour les entreprises de services à valeur ajoutée.

En effet les NCC ont été amenés à se lancer dans des investissements importants pour mettre en place une infrastructure de réseaux : même s'ils ont essentiellement utilisé des réseaux existants de communication — train, autoroute — ou de distribution — électricité, les investissements initiaux ont néanmoins été conséquents ; ceci explique le niveau élevé des charges d'exploitation pour les premières années, entraînant des pertes lourdes au moins en 1986 et en 1987 [5] et [8]. Même si la croissance très rapide et non prévue de la demande, et des conditions tarifaires favorables ont fini par rendre rentables les deux ou trois gros opérateurs, il n'en reste pas moins que la disponibilité d'un réseau initial pour y adjoindre un réseau de communication constitue en elle-même une barrière à l'entrée loin d'être négligeable.

La numérisation des points d'accès au réseau de NTT constitue une barrière à l'entrée très contraignante pour tous les nouveaux exploitants qui ne sont guère en mesure d'agir sur elle sinon par l'intermédiaire des autorités de tutelles⁴. De fait, seule NTT peut progressivement remplacer les anciens systèmes par des points d'accès électroniques — et tant qu'elle ne l'aura pas fait, les NCC ne seront pas en mesure d'offrir à leurs abonnés un service complet.

On est ainsi au Japon assez loin de la situation idéale rendant possible et soutenable un marché contestable. D'autres éléments viendront corroborer cette impression.

Les services à valeur ajoutée

La deuxième manifestation importante de la déréglementation japonaise a été la multiplication des services à valeur ajoutée (SVA). Depuis la première libéralisation d'octobre 1982, mais surtout depuis 1985, le nombre de sociétés de réseaux à valeur ajoutée croît régulièrement (tableau 5).

4. Les NCC disposent de réseaux relativement simples : il s'agit d'artères de transmission haut débit permettant la transmission en longue distance ; la liaison finale est assurée par NTT au-delà du point d'interface ; la numérisation des centraux de commutation est cependant indispensable à la transmission des appels transitant sur les réseaux des NCC, et représente encore le goulot d'étranglement du processus d'abonnement.

TABLEAU 5

Le nombre croissant d'exploitants de type II

	Avril 1985	Avril 1986	Avril 1987	Avril 1988	Décembre 1988
Type II général	85	200	346	512	622
Type II spécial	0	9	10	18	23
Total	85	209	356	530	645

Source : *New Era* n° 79, janvier 1989.

Les exploitants de « type II spécial » offrant soit des services à grande échelle et à large usage, soit des services internationaux, et les autres exploitants, dits de « type II général », utilisent des réseaux qu'ils louent aux exploitants de type I (NCC, opérateurs plus anciens tels NTT ou KDD⁵). La forte croissance de ces sociétés de services à valeur ajoutée est cohérente avec les pressions importantes qui s'étaient exercées avant 1985 pour les services de transmission de données. De fait, l'industrie attendait avec impatience la déréglementation introduite le 1^{er} avril 1985. Tous les grands groupes japonais depuis les constructeurs d'équipement de télécommunications tels que NEC, Fujitsu, Hitachi, jusqu'aux plus grands groupes industriels — Mitsui, Sumitomo en passant par des banques — Industrial Bank of Japan — et des entreprises informatiques, se positionnent pour entrer sur un marché dont la croissance ne sera probablement pas à la hauteur des espérances de tous les postulants. De nombreuses alliances inter-industrielles sont conclues entre groupes japonais, mais également avec des industriels étrangers au premier rang desquels IBM et ATT, dont la concurrence sur le marché japonais est attendue avec curiosité. En seconde ligne, Philips, General Electric, Mc Donnell Douglas, NCR, tentent d'apprécier la position qu'ils peuvent espérer.

La loi autorisant les exploitants de type I, y compris NTT, à être présents sur les activités de type II, les forces en présence sont donc importantes, d'autant plus que NTT est libérée de toute restriction en matière d'investissements financiers et de diversification externe. Il faut noter cependant que beaucoup de ces SVA sont en fait la simple ouverture de réseaux auparavant internes : la part des SVA recouvrant des réseaux de communication de données représente 55 % du total (tableau 6).

Cette division du marché entre d'une part des offreurs de services de communications de données qui ne sont que la prolongation de réseaux d'entreprises, et d'autre part des offreurs de véritables services à valeur ajoutée, explique la confusion qui apparaît au niveau des évaluations faites sur l'avenir de ce marché.

Dans le cas des grandes entreprises qui ouvrent à quelques clients externes leurs réseaux de communication, il y a peu à risquer et les enjeux sont minimes. Par ailleurs, près de la moitié des exploitants généraux de type II proviennent d'entrepri-

5. KDD était l'opérateur chargé des télécommunications internationales avant 1985. Avec la déréglementation, il reste le principal opérateur dans ce domaine, même si de nouveaux exploitants apparaissent également ici.

ses de services informatiques. Ceci implique qu'elles ont la compétence adéquate dans le domaine, et des ressources financières stables[9]. Dès lors, on peut à partir de ces données pronostiquer une expansion encore accrue de ces services pour les années à venir.

TABLEAU 6

Types de services offerts

En % du nombre total des entreprises de type II

Voix	24 %
Revente circuits	8 %
Vidéo	11 %
Données	55 %
Voix/vidéo/données	10 %

Source : NTT.

Dans le cas des entreprises de SVA qui se sont créées après 1985, l'heure n'est plus aux gains faciles. Les exploitants de réseaux à valeur ajoutée ont conscience d'une concurrence exacerbée, entre eux d'une part, et vis-à-vis des deux grands NTT et KDD d'autre part. En fait, sur l'ensemble des sociétés inscrites auprès du ministère des postes et télécommunications, plus de la moitié ne sont pas encore engagées opérationnellement dans des services à valeur ajoutée — certaines ayant peu de chances d'arriver à une offre opérationnelle de services. D'après l'Association japonaise pour l'information et les communications⁶, 64 % des exploitants de services à valeur ajoutée sont aujourd'hui déficitaires. La bataille se joue d'abord sur le prix de revente des circuits, pour résister à la position dominante de NTT[10].

La réglementation en vigueur ne fait qu'entretenir cette tendance au « dumping ». En effet, alors que les opérateurs spécifiques sont sous le contrôle du ministère des télécommunications et doivent publier leurs tarifs, les opérateurs généralistes sont libres de négocier leurs tarifs avec chacun de leurs clients et peuvent donc plus facilement être enclins au « dumping ». Dans ces conditions, les prestataires ne peuvent espérer équilibrer leurs activités qu'en offrant des services complémentaires plus rentables, comme les vidéotransmissions, les téléconférences, les communications avec les mobiles, et toutes les communications par satellite. Mais cela suppose évidemment des investissements très lourds, pour des compagnies dont beaucoup sont déficitaires depuis plusieurs années. On retrouve ici une autre barrière à l'entrée, dans le domaine des services à valeur ajoutée, qui, loin d'avoir été anticipée, semble peser de façon importante sur l'orientation du marché.

A cela s'ajoute la filialisation par NTT de sa division Data Communication, qui a lancé une société importante en juillet 1988. On conçoit que dans ces conditions le développement du marché laisse certains professionnels sceptiques.

Ainsi, de la recomposition que connaîtra le marché des SVA au sein du second groupe d'une part, et entre le premier type d'acteurs et le second d'autre part,

6. CIAJ.

découlera la stabilisation dudit marché ou sa croissance. Mais si la déréglementation bouleverse les règles du jeu en matière d'offre de services de télécommunications, que ceux-ci soient des services de base ou des services à valeur ajoutée, c'est la position de NTT qu'elle déstabilise en premier lieu.

NTT : la recherche d'une identité

La déréglementation va avoir deux types de conséquences pour l'ancien monopole : il s'agira d'élaborer une nouvelle stratégie, pour faire face à une concurrence également nouvelle et en même temps de bien négocier la transition, par définition délicate, entre le statut public et le statut privé.

Une nouvelle stratégie

La transformation en entreprise commerciale

Elle constitue le thème directeur de la nouvelle gestion de l'entreprise. Il s'agit de profiter de la privatisation pour améliorer la production et se rapprocher du client. Certes de tels objectifs ne s'atteignent pas du jour au lendemain, mais c'est bien à une réorganisation de l'ensemble de l'entreprise que l'on assiste, de façon à prouver qu'elle peut s'adapter à cette nouvelle situation, mieux, en valoriser les atouts potentiels.

Plusieurs initiatives sont lancées pour rendre le personnel de NTT plus attentif à la clientèle[9], depuis l'ouverture de lignes permettant aux clients d'exprimer leur opinion jusqu'à la mise en place de nouvelles lignes directrices visant à faire prendre conscience par le personnel de sa capacité à innover et à travailler de façon plus efficace et rapide.

Le passage d'une organisation bureaucratique et fonctionnelle à une structure de type entreprise organisée par centres de profits, relève du même souci de voir la gestion de l'entreprise plus directement motivée par les besoins de la clientèle. Les grands comptes sont l'objet d'une attention plus particulière[9], depuis le « choc de Marunouchi » : chute de 30 % du nombre d'appels à destination d'Osaka, en provenance de ce grand quartier d'affaires de Tokyo entre avril et septembre 1988 due à une prise de position très nette des NCC sur ce marché ; les mêmes grands comptes sont bien entendu très courtisés par les NCC.

La dernière restructuration en date (début 1987) a porté sur l'organisation géographique de NTT. Il s'agissait de passer d'un système très hiérarchisé géographiquement sur quatre niveaux, siège social, siège régional, siège de district, agence

de téléphone, à une organisation où les pouvoirs des agences commerciales se verraient considérablement renforcés. Le fonds de cette réforme est d'accroître tant l'autonomie que les moyens de la gérer au niveau de l'agence commerciale, premier point de contact entre NTT et ses clients. Cette mesure devrait permettre aux agences commerciales de mieux s'adapter à la demande locale, en proposant, de plus, une gamme de services étendue puisque les agences ne vendront plus seulement du téléphone, mais tous les services proposés par NTT.

Enfin, la nouvelle stratégie de NTT ne se contente pas de remotiver le personnel autour d'objectifs plus commerciaux ; il s'agit aussi de réduire les employés en surnombre, afin d'accroître la productivité. En l'espace de quatre ans (de 1985 à 1989), le nombre d'employés de NTT a chuté de 31.000, soit 10 % ; cette évolution devrait se poursuivre.

L'ouverture du marché des équipements

Les pressions américaines en faveur de la déréglementation du marché des télécommunications, se sont concentrées en premier lieu sur NTT et ses relations privilégiées avec la « NTT family », groupe très fermé d'équipementiers avec qui NTT avait toujours passé ses marchés [11]. De fait, si l'entreprise publique n'avait pas de fournisseur intégré de matériel, elle n'achetait qu'à Fujitsu, NEC, Hitachi, Oki ; ceci lui permettait à la fois de garder la possibilité du choix, et, en participant étroitement aux phases de recherche, conception et développement, de faire bénéficier ces industriels du savoir-faire NTT. Il était cependant difficile de maintenir une politique d'achats aussi fermée dans un contexte de libéralisation du marché des télécommunications. Des initiatives d'ouverture en direction d'autres fournisseurs nationaux avaient démarré avant la privatisation de NTT. La déréglementation va amener chez NTT une plus grande transparence et publicité des appels d'offres, ainsi qu'un renforcement des grands projets à haute teneur technologique, tel le projet INS (Réseau Numérique à Intégration de Services japonais), qui ne sont pas sans ouvrir de larges perspectives aux industriels.

Enfin NTT élargit ses appels d'offre aux entreprises étrangères. L'ancien monopole prend ainsi un ensemble de mesures destinées à faciliter la participation étrangère à ses appels d'offres, depuis une simplification et une publication en anglais des documents de réponses aux appels d'offres jusqu'à la publication simultanée des appels d'offres dans le « Kampo », journal officiel japonais, dans le « Commerce Business Daily » aux Etats-Unis, et dans le « Journal Officiel des Communautés Européennes » au niveau de la CEE. De plus NTT se lance de façon intensive dans une politique de communication externe, participant aux foires, salons internationaux, et organisant des séminaires à l'étranger (« procurement meetings ») où est expliquée aux industriels la pratique en matière d'achats d'équipements.

Au total il est indéniable que les achats de NTT à l'étranger ont nettement augmenté au cours des 5 ou 6 dernières années, puisqu'ils sont passés de 17 millions de dollars en 1980 à 366 millions en 1989 (années fiscales). Cependant, il faut

convenir que, par rapport au total de ses achats, le pourcentage de commandes passées à l'étranger reste extrêmement limité (tableau 7) ; de plus, moins de 10 % des achats à l'étranger sont faits auprès des industriels européens.

TABLEAU 7

Commandes de NTT aux industriels étrangers *

	1982	1984	1987	1988	1989
En millions de dollars	37	122	232	275	366
En % des achats de NTT	1	4	4	4	5

Source : IDATE, d'après « Japan electronic almanach », 1988, et données internes NTT.

* Au 31 mars de chaque année.

Dès lors même si NTT souligne que ces achats sont souvent des commandes importantes, portant sur de la haute technologie, il n'en reste pas moins que du chemin reste à faire avant que les industriels américains, et *a fortiori*, européens, aient accès sans problème au marché japonais.

L'adaptation à la concurrence

La diversification des services ainsi que le renforcement du projet Integrated Network Services (INS) constituent enfin les deux réponses de NTT à l'apparition de la concurrence.

La numérisation du réseau de NTT est à l'ordre du jour depuis déjà quelques années, plus encore maintenant qu'elle conditionne l'accès des NCC à leurs abonnés. Mais cette numérisation est aussi conçue par NTT comme la préfiguration du réseau numérique à intégration de services (RNIS)⁷ qui devrait progressivement être mis en place. Après des expérimentations dans la région ouest de Tokyo, puis entre Tokyo, Osaka et Nagoya en 1986 et 1987, le lancement commercial du RNIS japonais (l'Integrated Network Services Net 64) a été effectué en avril 1988. Ce réseau numérique est maintenant conforme à la fois aux normes japonaises et aux normes internationales (CCITT), ce qui n'était pas le cas lors des premières expérimentations. Enfin, en juin 1989, était ouvert le réseau INS-1500 (permettant de faire transiter 1,5 Mbit/s).

L'autre option choisie par NTT a été de créer des filiales lui permettant de saisir plus rapidement les opportunités qui s'offrent à elle dans le domaine des nouveaux services comme dans celui des nouvelles technologies. Dès la fin de l'année fiscale 1986, on comptait une quarantaine de créations, contre quatre-vingt-dix en février 1988.

Celles-ci couvrent quatre grands secteurs : application en technologies avancées, développement de logiciels permettant l'interfaçage entre différents réseaux, utilisations

7. RNIS : réseau numérique à intégration de services ; le dernier né des innovations en matière de télécommunications est mis en place, sous diverses formes, dans différents pays (France, Japon, Grande-Bretagne, USA...) ; il offre à la fois un débit beaucoup plus puissant (64kbit/sen accès de base) que le réseau téléphonique commuté, et une garantie de transmission numérique permettant ainsi des transferts de données et d'images en plus de la voix.

tion d'actifs immobiliers, domaines susceptibles d'absorber le trop plein d'employés[12].

La constitution de ces filiales ne va pas sans poser de problèmes dans le contexte de la déréglementation : le risque que ces nouvelles entreprises n'introduisent une distorsion de la concurrence au sein des sociétés de services à valeur ajoutée est en effet loin d'être négligeable. L'ensemble de ces orientations correspond à la nouvelle stratégie « privatisée » de NTT. Sur un plan plus formel, l'abandon du statut public apparaît cependant semé d'embûches.

Du statut public au statut privé

Les points marquants de cette transition auront sans doute été l'introduction en bourse de NTT, l'affaire Recruit qui touche d'autant plus l'entreprise que celle-ci est dans une phase de restructuration délicate, et les pressions qui ressurgissent depuis peu en faveur du démantèlement du premier opérateur mondial de télécommunications.

La cotation en bourse

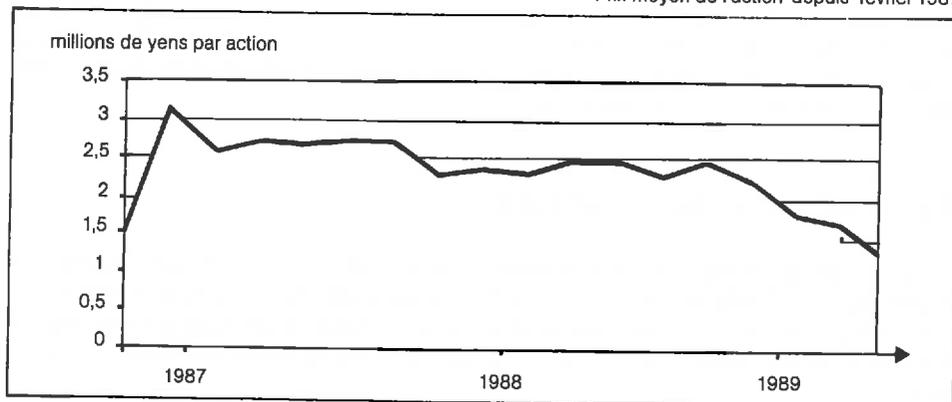
En octobre/novembre 1986 était mis en vente le premier lot d'actions de NTT, vente qui allait être suivie de trois autres, en février 1987, en novembre 1987, en octobre 1988. Le Ministère des finances, qui avait reçu lors de la dissolution de l'entreprise publique 15,6 millions d'actions de 50 000 yen représentant un capital de 780 milliards de yen, entend ainsi se défaire des deux-tiers du capital en le vendant par tranches annuelles. De fait, la taille de la société qui est la plus grande entreprise mondiale en valeur de marché ne permet pas de traiter autrement son entrée en bourse. Les actions de NTT vont connaître à leur lancement un succès énorme, doublant de valeur entre la première et la deuxième émission. Cependant, après celle-ci, l'enthousiasme s'affaiblit quelque peu du fait sans doute d'une moins grande rareté et d'un moindre effet de mode. La valeur de l'action redescend légèrement pour la troisième émission (graphique 2).

Le scandale Recruit et les menaces qui ressurgissent d'un démantèlement de NTT affectent beaucoup plus sérieusement le cours de l'action, au point que le gouvernement se voit contraint de reculer, puis de suspendre la quatrième émission d'actions initialement prévue pour le printemps 1989. L'entreprise Recruit ayant sous-loué à NTT des lignes spécialisées pour revendre des capacités de télécommunications et de traitement informatique dans un contexte beaucoup plus rigide (avant 1985) remercie NTT de ses bons services en proposant à ses plus hauts dirigeants quelques actions de l'entreprise avant son entrée en bourse. Ce délit d'initiés, accompagné de quelques autres malversations peu claires, compromet non seulement les dirigeants de l'entreprise, remettant dès lors en cause les relations de NTT avec ses clients, ses actionnaires et son ministère de tutelle (le Ministère des postes et télécommunications) ; mais elle ira même jusqu'à éclabousser les plus hautes sphères politiques du pays, occasionnant la démission du premier ministre, M. Takeshita, en avril 1989.

GRAPHIQUE 2

Évolution du cours de l'action NTT

Prix moyen de l'action depuis février 1987



Source : Japan Economic Journal, 1^{er} avril 1989, "Japan may delay NTT Stock Offering."

De la privatisation au démantèlement

Une des dernières conséquences du scandale, et non des moindres, a été de remettre au goût du jour un possible démantèlement de l'entreprise, déjà évoqué au début de la déréglementation. A la suite de la première évaluation faite sur l'avenir de NTT par le Ministère des postes et télécommunications (MPT), se pose très clairement la question : à quand le démantèlement ?

Le rapport du MPT remis au gouvernement le 10 mars 1990 préconise clairement la division de l'ancien monopole en trois sociétés chargées des liaisons longue distance, des liaisons locales et des communications mobiles. D'autres solutions ont été envisagées : isolement de NTT par rapport à trois sociétés de télécommunications mobiles, de vente de matériels de télécommunication, et de maintenance ; découpage de NTT en dix sociétés autorisées à intervenir tant sur le marché des longues distances que sur celui des télécommunications locales. Le comité d'experts du MPT suggérait même en octobre 1989, dans son rapport intermédiaire, la division de NTT en douze sociétés, la première chargée des liaisons longue distance, les autres des liaisons locales. Mais l'absence de réel démantèlement, dans le premier cas, les disproportions trop importantes en matière de rentabilité et de profit entre les différentes sociétés, dans le deuxième cas de figure, et les craintes du comité de créer des disparités régionales tant sur le plan tarifaire que sur le plan de la compétence

technique, ont amené le comité consultatif du MPT à préconiser la première solution, elle-même non dépourvue d'inconvénients.

Une telle prise de position de la part du MPT se justifie par le fait que les nouveaux exploitants n'ont encore sur le marché qu'une position très faible, ne dépassant pas 1,4 % du marché du téléphone en particulier. De plus, NTT reste en position dominante pour tout ce qui concerne le domaine des technologies, dans la mesure où elle conserve en exclusivité les technologies mises au point avant 1985. Mais l'enjeu principal est politique : le MPT cherche à accroître son contrôle sur l'industrie des télécommunications, et il est plus facile de dominer onze entreprises de taille moyenne qu'un géant tel NTT. Le MPT avait espéré atteindre cet objectif lors de la privatisation, mais avait dû déchanter face à la volonté d'indépendance de l'ancien président Shinto.

Certes, NTT farouchement opposée au démantèlement, a encore des soutiens importants. Le Zendentsu, syndicat de l'entreprise, est bien sûr en première position. Le Keidanren⁸ est opposé à un démantèlement immédiat, suggérant que NTT achève auparavant la modernisation et la numérisation du réseau japonais. Enfin, la Fair Trade Commission⁹ considère que le démantèlement amènerait sans doute une plus juste concurrence sur la scène des télécommunications japonaises, mais au prix d'une sérieuse perte d'efficacité, ainsi que de conséquences négatives en termes de recherche et développement. Enfin, le Ministère des finances, qui détient encore une bonne partie des actions de NTT, s'inquiète des conséquences négatives du démantèlement sur le cours des actions car celui-ci risque de limiter encore les rentrées budgétaires. La décision prise le 30 mars 1990 par le parti libéral démocrate (PLD) au pouvoir, de geler le débat sur le démantèlement de NTT et de reporter la décision à prendre illustre bien *in fine* le compromis réalisé entre tous ces points de vue. Ceci n'empêchera pas le Ministère des postes et télécommunications de surveiller de près les activités de NTT au cours des cinq prochaines années et d'exiger une amélioration des services de NTT — mais la décision du démantèlement lui-même n'interviendra pas avant 1995.

Ces différentes prises de position par rapport à une question finalement non tranchée nous amènent à nous interroger plus généralement sur l'efficacité même du processus enclenché jusqu'ici, du point de vue de la théorie des coûts de transaction. Alors que cette théorie [13] s'intéresse à une analyse de l'évolution du marché, perçu comme un ensemble d'agents individualisés agissant en fonction de contraintes et de motivations d'ordre micro-économique, vers une structure plus organisée, celle-ci pouvant atteindre l'ampleur du monopole, elle permet d'élargir les facteurs à prendre en compte dans la justification du monopole, au-delà des classiques économies d'échelle ou d'associations. De fait, un processus de déréglementation ne

8. Le Keidanren est le syndicat patronal japonais.

9. La Fair Trade Commission est la commission gouvernementale anti-trust.

rend-il pas apparent un certain nombre de « coûts cachés », non perçus dans la situation initiale ?

La privatisation de NTT semble plutôt se traduire par un gain net pour l'économie japonaise, que l'on considère la réévaluation des actifs de l'entreprise, les gains de productivité liés à la baisse du personnel, ou la plus grande flexibilité de l'entreprise grâce à ses différentes filiales. De plus, les actions de NTT détenues par l'Etat japonais et mises peu à peu sur le marché ont, au moins dans un premier temps, constitué une source de trésorerie très intéressante pour le gouvernement. Par contre, cette nouvelle situation se traduit aussi par la dissolution des circuits privilégiés entre NTT et ses fournisseurs en matière de R et D, ce qui induit vraisemblablement des coûts en termes de perte d'efficacité, déperdition d'information...

De la même façon, on peut se demander si la multiplication des NCC et des entreprises de services à valeur ajoutée, n'entraîne pas des coûts importants pour la collectivité : multiplication des infrastructures, coûts financiers liés à celles-ci, coût des batailles sur les prix se traduisant par de nombreux déficits au niveau des jeunes entreprises. Un des gains nets de cette concurrence qui se met en place est incontestablement la baisse importante des tarifs de télécommunication, que ce soit à l'échelle nationale (estimée à 80 milliards de yen pour les communications longue distance entre 1985 et 1988) ou internationale (réduction totale de 75 milliards de yen entre 1985 et 1988).

Bien qu'il ne soit pas assuré que la déréglementation des télécommunications japonaises dégage un gain net, il est peu probable que NTT échappe à terme au démantèlement. Alors que l'entreprise était au cœur de *lobbies* politiques importants, finançant notamment le parti conservateur, le scandale Recruit semble avoir rendu délicat le recours à NTT dans une telle optique et il sera plus difficile à NTT de convaincre les hautes sphères de surseoir à son démantèlement, même si le parti libéral démocrate a choisi de ne pas prendre de décision à court terme sur cette question.

Conclusion

On se trouve ainsi aujourd'hui dans une situation de prudent *statu quo* qui traduit assez bien l'esprit dans lequel s'est déroulée cette déréglementation des télécommunications japonaises. Sur le plan économique, les réformes de 1985 ont certes permis l'introduction de nouvelles entreprises sur le marché des services de base de télécommunications (exploitants de type I) ou des services à valeur ajoutée (exploitants de type II). Mais, après des débuts un peu explosifs, voire brouillons en particulier pour les exploitants de type II, il semble que peu de nouvelles compagnies réussissent véritablement à tirer leur épingle du jeu. NTT conserve sans contexte sa place de première entreprise de télécommunications japonaise, les

menaces de démantèlement déjà plusieurs fois exprimées ne parvenant pas, au moins à court terme, à vraiment déstabiliser l'ancien monopole. Sur le plan institutionnel, la déréglementation n'a pas non plus amené de changement déterminant. Malgré ses ambitions qui paraissent à l'origine très fortes, le MITI n'aura pas réellement marqué de son empreinte les orientations données par le MPT, ni réussi à accroître vraiment son emprise sur les exploitants de télécommunications en général et sur NTT en particulier. Les événements conjoncturels qui auront accompagné les premières années de la déréglementation n'auront pas, in fine, entamé le pouvoir politique du MPT. Placé dans une situation difficile au début de la déréglementation, le Ministère des postes et télécommunications a su évoluer de façon à pouvoir se réclamer de toutes les revendications exprimées par rapport à une réorganisation de l'industrie des télécommunications japonaises afin de les intégrer dans sa propre politique. Au total, le processus enclenché au Japon aura fait preuve d'un subtil équilibre entre pragmatisme économique et stabilité institutionnelle.

Bibliographie

- [1] Dinçbudak N. : *Libéralisation de l'industrie anglaise des télécommunications*, étude réalisée pour le CNET, IDATE, Montpellier, décembre 1986.
- [2] Faure Guy : « La politique des télécommunications japonaises : le »dissensus« japonais », in *Le Japon et son double*, Masson, Paris, 1987.
- [3] « Japanese legislation of telecommunications », vol. 1, *Telecommunications Business Law*, Communications study group, Tokyo, december 1984.
- [4] « Japanese legislation of telecommunications », vol. 2, *Nippon Denshin Denwa*, Kobushiki Kaisha Law, Communications study group, Tokyo, december 1984.
- [5] Ministry of Post and Telecommunications : « 1987 White Paper », *Communications in Japan*, Tokyo, 1987.
- [6] Baumol W., Panzar J., Willig R. : *Contestable markets and the theory of industry structure*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, 1982.
- [7] Curien N., Gensollen M. : « La déréglementation des réseaux de télécommunications », *Le Communicateur*, n° 1 : « Télécommunications, quelle évolution pour la France ? », Paris, juillet 1987.
- [8] Ministry of Post and Telecommunications, « 1988 White paper », *Communications in Japan*, Tokyo, 1988.
- [9] Hayashi Koichiro, Toda Hideaki : *Privatization of NTT in liberalized japanese telecommunications market*, 16th annual telecommunications policy research conference, Airlie house, Airlie, Virginia, 30 octobre-1^{er} novembre 1988.
- [10] Akinori Iwaki : « Competition Endangering Small VAN Operators », *Japan economic journal*, Tokyo, 2 avril 1988.
- [11] Gille Laurent : *La déréglementation japonaise des télécommunications*, séminaire industriel, IDATE, Montpellier, avril 1985.
- [12] Harris Robert G. : *Telecommunications in Japan : Lessons for the US*, 16th annual conference in telecommunications policy research, Airlie house, Airlie, Virginia, 30 octobre-1^{er} novembre 1988.
- [13] Williamson Oliver E. : *Markets and Hierarchies*, Free Press, New-York, 1975.
- [14] Katsumi Fujimori : « Government may delay NTT stock offering », *Japan economic journal*, Tokyo, 1^{er} avril 1989.

