

« Nouvelles formes de réglementation »

Jean-Jacques Laffont

L'Actualité économique, vol. 69, n° 2, 1993, p. 3-15.

Pour citer ce document, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/602104ar>

DOI: 10.7202/602104ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

NOUVELLES FORMES DE RÉGLEMENTATION*

Jean-Jacques LAFFONT
GREMAQ-IDEI
Université de Toulouse

INTRODUCTION

Le sujet de ma conférence prend sa source dans la théorie des incitations dont je voudrais dire quelques mots avant de vous parler de réglementation. Et ceci d'autant plus que mes travaux sur les incitations ont quasiment commencé ici même à Montréal.

L'étude des incitations a été largement absente de la théorie économique. On n'en trouve aucune trace par exemple dans la monumentale histoire de l'analyse économique de Schumpeter. L'importance cruciale des incitations dans les systèmes économiques a été sous-estimée par les théoriciens de l'économie jusqu'au début des années soixante-dix.

La raison en est peut-être la suivante. D'Adam Smith à Léon Walras et John Maynard Keynes, l'analyse économique s'est essentiellement attachée à comprendre les mécanismes de fonctionnement des économies de marchés concurrentiels. Or, dans une économie de marchés avec un grand nombre de participants, le problème des incitations semble ne pas se poser, ou plutôt il est résolu sans coût sous certaines hypothèses informationnelles qu'il semblait légitime de faire en première approximation. Chaque participant au marché est infiniment «petit» et considère donc à juste titre les prix comme des données. Pour chaque unité de bien vendue, le vendeur a un revenu exogène et a donc intérêt à minimiser ses coûts. Pour chaque unité de bien achetée, l'acheteur a une dépense exogène et a donc intérêt à adapter au mieux sa consommation à ses préférences. En quelque sorte les divers types d'efforts exercés dans la production ou la consommation sont optimaux et peuvent être négligés dans l'analyse. Dès lors, la voie est libre pour le grand théorème de Smith-Walras-Pareto selon lequel l'équilibre concurrentiel réalise une allocation optimale des ressources rares. Il n'est pas possible de réorganiser, d'une manière à améliorer la situation de tous les consommateurs, la production et l'allocation des ressources sous les seules contraintes technologiques.

* Ce texte a été préparé pour l'allocation donnée dans la série *Les grandes conférences* du Centre de recherche et développement en économie (C.R.D.E.) de l'Université de Montréal, le 3 octobre 1991. Ce texte est publié à l'invitation du comité de rédaction.

Lorsque l'analyse économique s'est écartée de la réalité des marchés concurrentiels et a voulu s'essayer à la conception d'organisations économiques alternatives, telles que la planification centralisée des ressources que ce soit au niveau d'un pays ou d'un service particulier, la réglementation des monopoles, ou plus généralement quand elle a envisagé l'intervention publique dans l'économie, l'analyse économique a :

- soit totalement ignoré les incitations des acteurs en se concentrant sur les problèmes de l'organisation des flux d'information — problèmes qui restent aujourd'hui fondamentaux mais peu traitables par nos outils traditionnels en raison de nos difficultés à modéliser la complexité de l'information;
- soit elle a fait le pari que l'organisation sociale, l'«éducation» pourraient résoudre à faible coût les problèmes d'incitation.

Dans une large mesure on peut dire que beaucoup des évolutions institutionnelles récentes — des abandons de la planification dans les pays de l'Est, aux grands mouvements de libéralisation et de privatisation en Europe de l'Ouest, en passant par les problèmes moins médiatisés et moins grandioses des réformes de la réglementation des monopoles naturels qui vont nous occuper ci-après — trouvent leur motivation fondamentale dans la prise en compte plus réaliste des problèmes incitatifs.

En effet, ces problèmes incitatifs ne sont pas du second ordre. Par exemple, on considère que l'abandon du système des communes en Chine de 1980 à 1984 a conduit à un accroissement de productivité de l'ordre de 50%. Mes études personnelles sur les contrats de fermage dans un village tunisien conduisent à des différences du même ordre de grandeur entre l'efficacité des contrats de location de la terre et de partage de la récolte.

Mon exposé va essentiellement consister à vous montrer comment la théorie des incitations a permis de renouveler la théorie de la réglementation des monopoles naturels. Dans une première partie, je critiquerai brièvement les théories traditionnelles et je présenterai les grands modèles de la nouvelle économie de la réglementation. Dans la deuxième partie, je montrerai comment le cadre normatif ainsi obtenu permet de discuter l'introduction des plafonds de prix (*price caps*), le nouvel outil à la mode de la réglementation. Enfin, je discuterai les problèmes théoriques posés par les débats sur la libéralisation et sur la privatisation des activités économiques traditionnellement présentées comme des monopoles naturels.

Je vais commencer par un rapide examen des deux grands paradigmes traditionnels de la réglementation des monopoles naturels :

- la réglementation par le taux de rendement du capital,
- la réglementation Ramsey-Boiteux.

1. RÉGLEMENTATION PAR LE TAUX DE RENDEMENT DU CAPITAL

La réglementation par le taux de rendement du capital est la plus courante et existe depuis les années trente dans de nombreux secteurs économiques des deux côtés de l'Atlantique, particulièrement dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications, comme par exemple à Bell Canada.

Je retiendrai quatre caractéristiques fondamentales de ce mode de réglementation :

- i) le taux de rendement du capital offert par les réglementeurs est sensiblement supérieur en général au taux du marché, par exemple aux taux des obligations d'État;
- ii) la tarification est définie de manière à ce que le prix de chaque bien soit égal au coût moyen de chaque bien;
- iii) les prix des biens ainsi calculés sont rigides pendant le délai réglementaire (*regulatory lag*);
- iv) la révision de ces prix se fait par un processus complexe à l'initiative des parties concernées, soit le régulateur, soit l'entreprise réglementée, soit les consommateurs.

Ce modèle canonique de réglementation a été étudié en détail par les économistes. Je retiendrai quelques-uns des problèmes soulevés par l'analyse théorique et pratique de cette réglementation. Tout d'abord, la rémunération du capital à un taux supérieur au taux du marché conduit à une surcapitalisation connue comme la distorsion de Averch et Johnson (1962). Ce problème tant discuté peut être facilement évité en rémunérant l'entreprise sur la base de la valeur de ses inputs, mais cette variante pose peut être plus de problèmes qu'elle n'en résout en soulevant par exemple la question de la rémunération d'inputs spécifiques comme le travail.

La tarification au coût moyen pose le problème de l'allocation des coûts fixes qui nécessite un travail comptable considérable. Bien que l'allocation des coûts fixes soit arbitraire, le souci du régulateur d'éviter des subventions croisées entre des secteurs plus ou moins concurrentiels requiert un travail de supervision considérable. Les procédures de révision des prix avec les interventions des différents partenaires arbitrées par les commissions de réglementation sont longues et coûteuses.

La critique fondamentale de la réglementation par le taux de rendement est qu'elle n'encourage pas la minimisation des coûts, ce terme recouvrant des considérations statiques, les niveaux d'effort par exemple, mais aussi des considérations dynamiques, l'innovation. En effet la procédure est essentiellement une procédure de type *cost plus*, les accroissements de coûts incorporés dans les prix ne pénalisent pas l'entreprise tant que sa base de rémunération, le volume de capital, peut s'élargir. Il faut immédiatement ajouter que le délai réglementaire crée une période pendant laquelle, les prix étant fixes, toute minimisation des coûts procure

momentanément des profits. Bien sûr l'incitation est très limitée car l'entreprise sait que les coûts observés seront utilisés comme information pour déterminer les prix pendant la période régulatoire suivante.

Enfin, il faut souligner que derrière le flou d'un taux de rendement du capital supérieur au taux du marché, il y a l'idée qu'il faut abandonner à l'entreprise un profit, que j'appellerai rente informationnelle par la suite.

L'économiste théoricien qui examine la littérature abondante sur la réglementation par le taux de rendement est frappé par l'absence totale de fonction objectif explicite du régulateur, d'où l'absence d'un cadre normatif pour discuter de l'optimisation de la réglementation. L'analyse est un long catalogue de toutes les distorsions générées par ce mode de réglementation.

2. RÉGLEMENTATION RAMSEY-BOITEUX

Le second paradigme de l'économie de la réglementation est ce qu'on peut appeler la réglementation à la Ramsey-Boiteux. Il s'agit là d'une construction essentiellement théorique même si l'intuition fondamentale qui s'en dégage est utilisée dans certaines entreprises publiques qui gèrent les monopoles naturels.

Ici le régulateur maximise explicitement une fonction de bien-être social sous une contrainte budgétaire, en général une contrainte d'équilibre budgétaire entre les coûts et les recettes. La tarification qui s'en dégage, dans le cas le plus simple d'absence d'effets revenus et de séparabilité des préférences dans les différents biens produits par le monopole, est que l'écart relatif du prix du bien à son coût marginal (destiné à couvrir les coûts fixes) doit être inversement proportionnel à l'élasticité de la demande de ce bien. Le coefficient de proportionnalité est lié au multiplicateur de Lagrange de la contrainte de budget et dépend donc de l'ensemble des paramètres de coût et de demande. Cette façon de procéder permet d'obtenir les fonds nécessaires en minimisant les distorsions de consommation, et donc les pertes de surplus par rapport à une tarification de premier rang au coût marginal qui nécessiterait des subventions pour équilibrer le budget.

La première question à poser est bien sûr : pourquoi une contrainte budgétaire puisque le régulateur maximise le bien-être social ? Que cache cette apparente contradiction interne du modèle ? La deuxième observation est que cette théorie suppose des fonctions de coût exogènes et par conséquent n'a rien à dire sur la question essentielle des incitations à minimiser les coûts. On a pu dire que ce modèle de réglementation n'encourage aucune minimisation des coûts.

Ces idées se sont heurtées à des difficultés pratiques tenant, dans le cas d'une entreprise privée, à la méconnaissance des fonctions de coût et de demande par le régulateur et, dans le cas d'une entreprise publique (supposée momentanément bienveillante), aux difficultés de connaissance de la demande.

Notons enfin que la proposition intéressante d'utiliser une tarification non linéaire (ce qui est en général possible dans les industries concernées en raison du

contrôle possible des reventes), par exemple une tarification binôme, ne résout le problème que dans le cas d'une population homogène. L'hétérogénéité des consommateurs nous ramène vite aux mêmes problèmes.

En résumé, les modèles classiques de la réglementation, soit ignorent les incitations des acteurs et se focalisent sur la tarification, soit ne sont pas explicites sur ces problèmes. La nouvelle théorie de la réglementation considère que le problème majeur est l'asymétrie d'information entre le régulateur et l'entreprise réglementée et emprunte en général ses outils à la théorie des incitations.

3. PROPOSITION DE LOEB ET MAGAT

Il est commode de partir de la proposition de Loeb et Magat (1979). Si on donne à l'entreprise la valeur totale du surplus des consommateurs, elle maximisera le bien-être social.

Cette proposition amène deux réflexions : d'une part le surplus est inconnu du régulateur. Ce problème ne me semble pas des plus sérieux. Tout d'abord, il suffit que le régulateur puisse en savoir à peu près autant que l'entreprise sur l'espérance du surplus. Ce qui est important ce n'est pas l'incertitude en soi de la demande, mais l'asymétrie d'information entre l'entreprise et le régulateur au moment où le contrat de réglementation est signé. De plus, les consommateurs, en général petits, n'ont pas intérêt à avoir un comportement stratégique vis-à-vis de leur information privée concernant leur propre demande.

Si on néglige donc en première approximation cette question de l'approximation du surplus, la proposition de Loeb et Magat a l'énorme avantage pédagogique de montrer clairement qu'il n'y a guère de problème de réglementation des monopoles naturels si on est indifférent à abandonner d'énormes profits aux entreprises. Tout modèle de réglementation devra donc être particulièrement clair sur le coût social des fonds abandonnés aux monopoles.

Les travaux de Vogelsang (1990) et de ses associés se sont attachés à résoudre ces problèmes de méconnaissance de la demande avec le souci de ne pas abandonner de rente au monopole en l'absence de toute asymétrie d'information sur les coûts. Le problème posé et résolu a été celui de converger par des procédures dynamiques utilisant les observations passées de la demande vers la tarification Ramsey-Boiteux dans des environnements stationnaires. Bien que d'un intérêt certain pour toute réflexion pratique sur la tarification, cette ligne de recherche néglige le problème essentiel à nos yeux de la réglementation qui est celui des asymétries d'information sur les coûts.

4. MODÈLE DE BARON-MYERSON

Le premier modèle qui a utilisé la théorie des incitations pour formaliser ce problème de la réglementation est le modèle de Baron-Myerson (1982). Ici la fonction de coût est à coût marginal constant mais information privée de l'entreprise. Le coût total n'est pas observable par le régulateur *ex post*.

L'intuition fondamentale est que l'information privée de l'entreprise lui permet de s'accaparer un profit que j'appellerai rente informationnelle. En effet, le régulateur doit proposer à l'entreprise un contrat acceptable même par une entreprise à coût marginal élevé (s'il est trop élevé l'option de suppression de l'activité doit bien sûr être envisagée). Une entreprise plus efficace peut donc réaliser le contrat destiné à l'entreprise moins efficace à moindre coût et, par là-même, réaliser le contrat destiné à l'entreprise moins efficace. Le régulateur peut proposer à l'entreprise efficace un autre contrat (socialement plus performant mais que l'entreprise moins efficace ne peut pas valablement réaliser), à condition toutefois de lui assurer par ce nouveau contrat une «rente» au moins aussi importante que le surprofit décrit ci-dessus.

Or, cette rente informationnelle est coûteuse pour la société, car sinon le problème est déjà résolu par la proposition de type Loeb-Magat. La réponse régulatoire à ce coût est de chercher à l'atténuer ; pour cela, il faut distordre l'allocation des ressources, ici la quantité de bien produite. Dans ce modèle, la nature de l'asymétrie d'information est telle que la rente est proportionnelle aux productions que l'on cherche à réaliser comme fonction du paramètre inconnu de coût marginal. Il faut donc abaisser ces productions et cela se fait en augmentant les prix marginaux au-delà des coûts marginaux et en réalisant les transferts monétaires entre le régulateur et l'entreprise différents des coûts fixes.

La réglementation maximise le bien-être social dans lequel le coût de la rente des entreprises est formalisé par un poids dans la fonction de bien-être social inférieur à celui des consommateurs ; elle autorise les transferts entre régulateur et entreprise et peut s'interpréter comme une mesure de prix et transferts dans laquelle les entreprises de niveaux d'efficacité différents s'auto-sélectionnent. L'absence d'observabilité des coûts conduit le régulateur à mêler de façon complexe le problème de la tarification avec le problème de la révélation de l'information privée.

Ce modèle illustre parfaitement la leçon essentielle de la théorie des incitations, à savoir que les asymétries d'information et les comportements stratégiques des agents impliquent de nouvelles contraintes sur l'allocation des ressources, ici un lien inévitable entre les rentes informationnelles abandonnées aux entreprises et les niveaux de production réalisables.

Toutefois, il n'est pas assez riche pour discuter toutes les facettes de la réglementation des entreprises dans lesquelles l'observabilité des coûts *ex post* a été largement utilisée.

5. LE MODÈLE DE LAFFONT-TIROLE

Le modèle de Laffont-Tirole (1986) (1990), pour les achats publics et la réglementation des monopoles multiproduits respectivement, autorise l'observation (éventuellement bruitée) des coûts et introduit une double asymétrie d'information entre le régulateur et l'entreprise. D'une part, comme dans le modèle Baron-Myerson, il existe un paramètre de productivité connu de l'entreprise mais pas du régulateur — problème dit de risque moral ou d'action cachée.

Le régulateur maximise une fonction de bien-être social dans laquelle les profits de l'entreprise ont le même poids que le surplus des consommateurs. Le coût social de la rente des entreprises est le coût des fonds publics. Le coût d'obtention d'un F par l'État est supérieur à un (de l'ordre de 1,3 dans certaines études économétriques) en raison des distorsions créées par le système fiscal.

En élargissant les outils à la disposition du régulateur, ici les prix, les transferts et l'observation *ex post* des coûts, on parvient, sous des hypothèses technologiques simplificatrices, à une vision très simple de ce que pourrait être une réglementation optimale. Les principes de tarification peuvent être isolés des problèmes d'incitation. La tarification est de type Ramsey-Boiteux, mais avec une technologie endogène affectée par le traitement des incitations, et où l'utilisation d'un coût (national) des fonds publics supprime les difficultés pratiques du calcul des multiplicateurs des contraintes budgétaires. Bien sûr cela est rendu possible par l'existence des transferts. Par ailleurs, les incitations sont optimisées par les règles de remboursement des coûts qui peuvent être interprétés comme des menus de coûts et transferts, ou des transferts fonctions des coûts observés. C'est ainsi qu'on a le choix entre des transferts forfaitaires qui induisent de hauts niveaux d'effort, mais abandonnent des rentes élevées aux entreprises, et des transferts incluant le remboursement des coûts qui n'induisent aucune incitation à l'effort mais permettent de contrôler parfaitement les rentes des entreprises. Les contrats incitatifs intermédiaires partagent entre le régulateur et l'entreprise les écarts de coût entre coûts annoncés et coûts réalisés. Ici l'arbitrage créé par les incitations est celui entre les rentes abandonnées à l'entreprise et les inefficacités des choix d'effort par l'entreprise.

6. CONTRAINTES

Ces modèles canoniques, même dans leurs versions les plus sophistiquées incluant des considérations dynamiques, une prise en compte des possibilités d'enchères, une description plus stratégique de leur environnement, etc. — sont loin de modéliser l'ensemble des obstacles à une réglementation efficace.

Le problème général de la réglementation normative est celui d'obtenir des entreprises réglementées assez efficaces sans leur abandonner trop de rentes ; la théorie moderne a fait beaucoup de progrès sur la modélisation des contraintes incitatives créées par les asymétries d'information. Il existe deux autres types de contraintes sur lesquelles la recherche est moins avancée. D'une part, il y a des contraintes politiques ou administratives — et je mettrai derrière ce vocable en particulier les problèmes de capture des régulateurs, soit représentés par des commissions de réglementation, soit par des hiérarchies plus complexes avec l'intervention du Gouvernement, Parlement, des pouvoirs régionaux, etc., ainsi que les problèmes de restrictions aux possibilités d'engagement intimement liées au fonctionnement des institutions politiques. D'autre part, il y a des contraintes transactionnelles qui reflètent les coûts d'écriture de contrats contingents à de nombreux états de la nature et qui nous obligent à raisonner dans un monde de contrats incomplets. Il y a là des problèmes difficiles mais sans doute traitables avec

nos méthodologies traditionnelles — comme les coûts d'écriture de ces contrats — problèmes à nouveau de complexité — mais aussi les problèmes plus fondamentaux liés à notre incapacité à imaginer l'avenir qui excluent sans doute toute approche d'optimisation.

Étant donné ces différentes contraintes, une réglementation optimale qui pourrait être définie à un niveau constitutionnel établirait un arbitrage entre les inefficacités dans l'allocation des facteurs de production, des niveaux d'effort des agents économiques, dans le choix des entreprises lors des enchères, les choix de produits, des innovations, etc., d'une part, et les abandons de rentes informationnelles aux managers, employés, actionnaires, régulateurs, politiciens, etc., d'autre part.

7. RÉGLEMENTATION PAR LES PLAFONDS DE PRIX

Comment, à la lumière de cette théorie normative, peut-on situer la nouvelle réglementation par les plafonds de prix (*price cap*) utilisée aussi bien à *British Gaz*, *British Telecom*, dans le transport et la distribution de l'électricité en Grande-Bretagne, que dans les télécommunications aux USA? Dans sa forme la plus dépouillée, la réglementation plafond de prix consiste en la contrainte imposée par le régulateur qu'une moyenne pondérée des prix des produits du monopole ne doit pas excéder un plafond fixé pour une période fixe, de l'ordre de quatre ans le plus souvent.

Ce type de réglementation a été présenté comme résolvant les problèmes majeurs de la réglementation par le taux de rendement, la lourdeur de la procédure et l'absence d'incitation à minimiser les coûts. Le premier réflexe du théoricien est de reconnaître que, lorsque la contrainte de prix est saturée, toute diminution des coûts est effectivement un gain de profit et que si le poids dans la pondération des prix est assez proche des quantités produites, alors on a une formule du type Ramsey-Boiteux avec un coefficient de proportionnalité variant avec le plafond de prix. La tarification qui en résulte fait un bon usage de l'information de l'entreprise et a quelques similarités avec la tarification optimale discutée ci-dessus. Le deuxième réflexe, acquis dans la familiarité de la théorie normative, est que, si cette procédure est bonne pour la minimisation des coûts, elle doit abandonner beaucoup de rentes. Effectivement, pour que même des entreprises peu efficaces puissent faire des profits non nuls, on doit choisir un plafond assez élevé qui laisse beaucoup de profits aux entreprises plus efficaces, éventuellement des profits de monopole pour des entreprises si efficaces qu'elles ne saturent pas leur contrainte de prix. Dans sa forme théorique idéalisée, la réglementation plafond de prix répond aux objections essentielles soulevées contre la réglementation par le taux de rendement, mais ceci au prix de la création d'un sérieux problème potentiel d'abandon de rentes.

Du point de vue des mécanismes généraux de réglementation, notons que cette procédure n'utilise pas de transferts entre régulateur et entreprise et donc mêle les problèmes de tarification et d'incitation. Dans la classe des mécanismes sans transferts, qui comprend l'ensemble des menus, prix-coût, ou prix fonction des coûts (comme prix égale coût moyen), c'est un mécanisme qui n'utilise pas

l'information sur les coûts. C'est d'ailleurs l'argument avancé pour expliquer son coût opératoire faible.

La réalité des mécanismes de plafonds de prix est beaucoup moins contrastée. Tout d'abord l'engagement d'un plafond de prix pour quatre ans est difficilement crédible, car des événements non anticipés peuvent amener des difficultés financières du monopole telles qu'une révision de prix s'impose (du moins si on se limite aux mécanismes sans transferts). Par ailleurs, au terme des quatre ans, les prix vont être modifiés. Dans les deux cas, il est incitativement impossible de ne pas examiner les coûts *ex post* diminuant d'autant l'incitation à les minimiser *ex ante*. Par le retour à un mécanisme fondé sur les coûts en cas de difficultés financières ou par l'utilisation des coûts passés pour déterminer les futurs plafonds de prix, on diminue aussi corrélativement une partie des rentes. Le mécanisme pratique n'est donc pas si mauvais pour les rentes, ni si bon pour les efforts à minimiser les coûts. La nouvelle proposition n'est plus aussi différente d'une réglementation par le taux de rendement avec délai réglementaire. La durée de la fixité des prix y est déterminée un peu différemment et on gagne la flexibilité vers le bas des prix ainsi qu'une liberté de tarification entre produits. Cette dernière liberté ouvre bien sûr des possibilités de subventions croisées qu'on cherche alors à contrôler par des bornes aux variations de prix individuels, ce qui est un pas de plus vers la complexification coûteuse de la procédure.

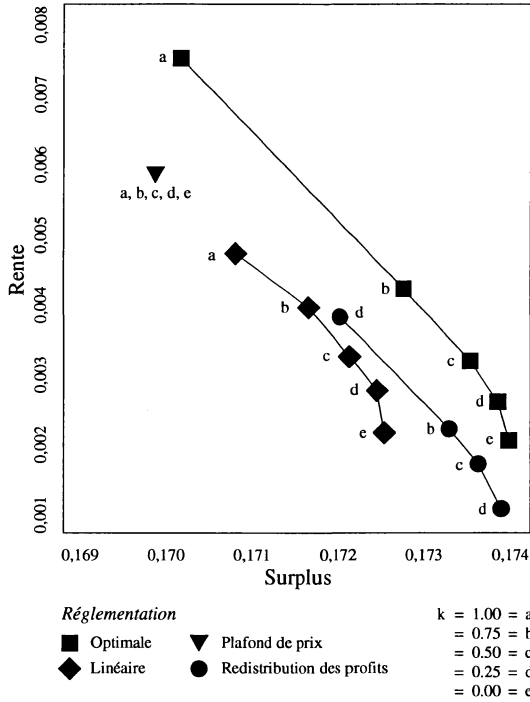
Consciente et soucieuse de cet abandon de rentes aux entreprises, la *Federal Communication Commission* américaine a entrepris de redistribuer une partie de ces rentes lorsqu'il s'avère *ex post* qu'elles sont excessives, affaiblissant d'autant les incitations à minimiser les coûts.

Le produit final obtenu dans la réglementation par exemple de *ATT* et inévitablement par l'évolution de la réglementation *with a light hand* à l'anglaise conduit à des types de réglementation qu'il n'est guère possible de comparer entre eux par des arguments théoriques. On doit alors avoir recours à des simulations pour tenter d'éclairer des questions du type : est-ce que la réglementation plafond de prix avec redistribution des profits est supérieure ou non à la réglementation proposée par Schmalensee (1989) où le prix est une fonction affine du coût marginal? La figure 1, tirée de Gasmi, Ivaldi et Laffont (1991), donne la comparaison dans l'espace rente de l'entreprise—surplus du consommateur de divers types de réglementation. L'analyse, très limitée par le caractère statique du modèle, montre clairement les fortes rentes générées par le plafond de prix optimal, comment la redistribution des profits permet de décroître la rente, quand le mécanisme de Schmalensee (linéaire) est dominé par le plafond de prix avec un partage approprié des profits, les pertes par rapport au mécanisme optimal avec transferts, etc.

8. MISE EN CONCURRENCE

Étant donné la complexité d'une réglementation de qualité, il est légitime de se demander si la mise en concurrence, soit traditionnelle, soit plus organisée, peut apporter des solutions.

FIGURE 1
COMPARAISON DANS L'ESPACE RENTE DE L'ENTREPRISE—SURPLUS
DU CONSOMMATEUR DE DIVERS TYPES DE RÉGLEMENTATION



Demsetz (1968) a proposé de faire des enchères pour le droit d'être monopole avec un certain tarif de façon à limiter les rentes abandonnées aux monopoles naturels. C'est effectivement une façon intéressante d'aborder le problème des rentes à condition de s'assurer d'une part du caractère vraiment concurrentiel de ces enchères et d'autre part de la non-capture par des organisateurs d'enchères, ce qui est loin d'être aussi facile qu'on pourrait le croire. Toutefois, dans le cas des grands monopoles traditionnels, des considérations dynamiques viennent vite troubler cette concurrence ; en effet, elle forme pour le monopole en place autant d'incitation à ne pas investir dans des actifs spécifiques non vérifiables qui risquent d'être perdus et non compensés (Williamson, 1976), ce qui est particulièrement inefficace dans le cas d'actifs transférables. Lorsque le tissu industriel est assez riche pour permettre de telles pratiques, elles sont néanmoins à encourager fortement.

Si on a un ensemble de monopoles comparables comme, par exemple, dans la distribution téléphonique ou électrique, en définissant des régions analogues, on peut faire de la concurrence par comparaison (*yardstick competition* (Schleifer, 1985)). L'idée est ici d'utiliser les coûts des autres entreprises pour déterminer le prix d'une entreprise. On a le bénéfice d'un *price cap*, puisque les coûts des autres

entreprises sont exogènes pour l'entreprise considérée, tout en pouvant espérer être proche des vrais coûts et donc limiter les rentes. L'expérience espagnole du Marco-Stable dans l'industrie électrique est basée sur cette intuition. Elle a révélé des problèmes avec les incitations à fournir de la qualité. La réglementation de la qualité est en soi un problème encore fort peu étudié. Il faut en particulier distinguer les cas où la qualité est vérifiable (la qualité se traite alors comme une autre dimension de quantité) et ceux où elle ne l'est pas ; les «biens de recherche», pour lesquels les consommateurs connaissent la qualité au moment de l'achat, peuvent être réglementés sur la base du niveau des ventes, qui est alors un index de qualité ; quant à la qualité pour les biens d'expérience, elle doit reposer sur des mécanismes de réputation crédible.

La concurrence non réglementée sur des biens substitués est aussi une manière de maintenir une pression concurrentielle sur un monopole naturel qui ne minimiserait pas ses coûts. On peut même être tenté de penser qu'elle suffit à réguler le marché du bien du monopole si cette concurrence est assez forte. Il faut ici être très prudent car la concurrence dynamique d'industries avec de gros coûts fixes, même sans rendements d'échelle croissants de long terme, peut être victime de phénomènes comme la prédation. L'imperfection des marchés financiers, entre autres, fait peser alors une lourde menace sur la qualité des investissements à long terme.

Lorsque le caractère de monopole naturel est incontournable, comme le réseau électrique et dans une certaine mesure le réseau téléphonique, on peut vouloir créer la concurrence sur les services qui utilisent ces réseaux. Se pose alors le problème de la tarification de l'accès qui est un problème redoutable, car il nécessite, pour éviter la concurrence déloyale ou les subventions croisées, une connaissance approfondie de la comptabilité de l'entreprise et se heurte à toutes les manipulations de la comptabilité stratégique.

La façon dont il faut combiner ces différents instruments de la concurrence est la grande question de l'économie publique de l'avenir. Les réponses dépendent de beaucoup d'éléments et excluent le dogmatisme d'une réponse générale. Elles seront différentes selon qu'on parle de réglementation par le taux de rendement, par les plafonds de prix, d'une réglementation optimale globale ou locale ; de la modélisation des jeux d'entrée et de l'imperfection de cette concurrence ; de la possibilité de capturer des régulateurs et des politiciens ; de la qualité des possibilités d'engagement des régulateurs.

9. PRIVATISATION

Que penser de l'influence de la privatisation dans la recherche d'une bonne réglementation? Shapiro-Willig (1990) ont clairement montré que, sous un ensemble remarquablement général de conditions, il n'y a pas de différence entre la performance d'une entreprise publique et celle d'une entreprise privée soumise à une réglementation et une taxation optimales. La forme de propriété n'a d'influence que s'il existe de l'information privée non contractible.

Les théories qui ont emprunté la voie de la non-contractibilité d'un certain type d'information souffrent toutes d'une certaine *ad hocquerie*. Ainsi, Schmidt (1990) suppose que la privatisation est un engagement à ne pas acquérir de l'information privée de l'entreprise. Dans son modèle, il y a du risque moral dans la production et des salaires rigides non contractibles sur le niveau de production. Alors, l'information incomplète (associée par définition à la propriété privée) permet au régulateur de s'engager à une politique inefficace *ex post* qui encourage l'effort. Un tel engagement ne serait pas possible avec la propriété publique ; l'information asymétrique disparaîtrait ainsi que les rentes et donc tout effort qui accroît les rentes.

Dans Shapiro-Willig (1990), la privatisation est également vue comme une façon de s'engager à ne pas acquérir l'information privée de l'entreprise. De plus, le régulateur a un agenda privé différent des objectifs publics et ne peut pas être contrôlé par un contrat approprié. L'information incomplète, lorsque le régulateur a un agenda privé, peut être préférable à l'information complète.

Dans Laffont-Tirole (1991), la propriété définit les droits de contrôle résiduels dans un monde de contrats incomplets. La propriété publique ne permet pas de s'engager à ne pas exproprier les investissements spécifiques des managers qui sont non contractibles quand cette expropriation est optimale *ex post*. D'un côté, la propriété privée souffre du double contrôle par le régulateur et les actionnaires qui conduit à des incitations plus faibles pour les managers.

Ces diverses tentatives pour expliciter en termes économiques les avantages et inconvénients de la privatisation mettent en relief l'importance de la qualité du contrôle des politiciens et managers publics et donc l'importance des institutions politiques dans le débat.

CONCLUSION

En conclusion, j'insisterai sur les questions peu comprises au coeur des discussions contemporaines sur la réglementation. Dans le débat réglementation/concurrence, il faut opposer les difficultés de la réglementation liées aux problèmes d'engagement imparfait et de la capture des régulateurs aux difficultés de la concurrence des oligopoles qui ont des forts coûts fixes dans des environnements financiers imparfaits. Sur la question de la privatisation, il faut développer la théorie des contrats incomplets, l'économie publique de la réglementation et mieux comprendre les performances de la bourse des valeurs comme instrument de contrôle des managers.

La théorie n'est pas à même de donner des réponses définitives. Pendant longtemps encore il faudra s'aider de simulations sur des modèles trop simples pour tâtonner vers une bonne réglementation.

BIBLIOGRAPHIE

- AVERCH, H., et L. JOHNSON (1962), «Behavior of the Firm under Regulatory Constraint», *American Economic Review*, 52: 1052-1069.
- BARON, D., et R. MYERSON (1982), «Regulating a Monopolist with Unknown Costs», *Econometrica*, 50: 911-930.
- DEMSETZ, H., (1968), «Why Regulate Utilities», *Journal of Law and Economics*, 11: 50-65.
- GASMI, F., M. IVALDI et J.-J. LAFFONT (1991), «Rent Extraction and Incentives for Efficiency in Recent Regulatory Proposals», IDEI Discussion Paper.
- LAFFONT, J.-J., et J. TIROLE (1986), «Using Cost Observation to Regulate Cost», *Journal of Political Economy*, 94: 1-49.
- LAFFONT, J.-J., et J. TIROLE (1990), «The Regulation of Multiproduct Firms», *Journal of Public Economics*, 43: 1-66.
- LAFFONT, J.-J., et J. TIROLE (1991), «Privatization and Incentives», *Journal of Law, Economics and Organization*, 6: 1-32.
- LOEB, M., et W. MAGAT (1979), «A Decentralized Method for Utility Regulation», *Journal of Law and Economics*, 22: 399-404.
- SCHMALENSEE, R. (1989), «Good Regulatory Regimes», *Pand Journal of Economics*, 20: 417-439.
- SCHMIDT, K. (1990), «The Costs and Benefits of Privatization», mimeo, University of Bonn.
- SHAPIRO, K., et R. WILLIG (1990), «Economic Rationales for the Scope of Privatization», mimeo, Princeton University.
- SHLEIFER, A. (1985), «A Theory of Yardstick Competition», *Rand Journal of Economics*, 16: 319-327.
- VOFELSANG, I., (1990) «Public Enterprise in Monopolistic et Oligopolistic Industries», in J. LESOURNE et H. SONNENSCHNEIN, eds, *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Harwood, London.
- WILLIAMSON, O. (1976), «Franchise Bidding for Natural Monopolies — in General and with Respect to CATV», *Bell Journal of Economics*, 7: 73-104.