

Économie de la réglementation (François Levêque)

Estelle Sturtzer

Flux, Année 2000, Volume 16, Numéro 41

p. 91 - 94

[Voir l'article en ligne](#)

Avertissement

L'éditeur du site « PERSEE » – le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation – détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation. A ce titre il est titulaire des droits d'auteur et du droit sui generis du producteur de bases de données sur ce site conformément à la loi n°98-536 du 1er juillet 1998 relative aux bases de données.

Les oeuvres reproduites sur le site « PERSEE » sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Droits et devoirs des utilisateurs

Pour un usage strictement privé, la simple reproduction du contenu de ce site est libre.

Pour un usage scientifique ou pédagogique, à des fins de recherches, d'enseignement ou de communication excluant toute exploitation commerciale, la reproduction et la communication au public du contenu de ce site sont autorisées, sous réserve que celles-ci servent d'illustration, ne soient pas substantielles et ne soient pas expressément limitées (plans ou photographies). La mention Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation sur chaque reproduction tirée du site est obligatoire ainsi que le nom de la revue et- lorsqu'ils sont indiqués - le nom de l'auteur et la référence du document reproduit.

Toute autre reproduction ou communication au public, intégrale ou substantielle du contenu de ce site, par quelque procédé que ce soit, de l'éditeur original de l'oeuvre, de l'auteur et de ses ayants droit.

La reproduction et l'exploitation des photographies et des plans, y compris à des fins commerciales, doivent être autorisés par l'éditeur du site, Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation (voir <http://www.sup.adc.education.fr/bib/>). La source et les crédits devront toujours être mentionnés.

propositions de Gérard Delfau sont-elles acceptables? Elles peuvent l'être si l'on se situe dans un contexte franco-français. Par contre, dans un contexte européen, où le jeu des alliances est fort, les propositions de Gérard Delfau ne sont pas réalistes. L'Europe n'a pas fait le choix d'instituer un véritable service public européen, que l'on pourrait qualifier de service public à la française, faute de consensus politique de l'ensemble des États-membres sur ce sujet. Face à une absence de débat et de choix politique, la Commission a fait le choix technocratique d'instituer un service universel européen. Le service universel postal, tel qu'il est défini dans la directive du 15 décembre 1997, correspond à une offre de services postaux de bonne qualité sur tout le territoire, la levée et la distribution doivent être assurée partout, tous les jours ouvrables et au moins cinq jours par semaine, et à un prix abordable, c'est à dire accessible financièrement à la grande majorité des individus. Mais cette directive ne constitue pas l'achèvement du processus de construction de l'Europe postale. Une révision doit intervenir au cours de l'année 2000 et prendre effet en 2003. Par conséquent, une mobilisation de tous les acteurs (politiques, économiques...) reste de rigueur si l'on veut que La Poste poursuive sa mission de service public.

Il convient donc de partager les inquiétudes de Gérard Delfau sur la non reconnaissance et la non-valorisation de la mission d'intérêt général de La Poste, qui s'estompe

peu à peu pour laisser place à la notion de cohésion sociale à laquelle elle se doit de répondre. Ce livre traduit aussi le sentiment profond de nombreux élus locaux attachés à une vision traditionnelle des services publics, réduite à un service universel, qui ne serait qu'un service public du pauvre. Enfin, Gérard Delfau exprime son ressentiment par rapport à l'État sans fournir la moindre explication sur les raisons qui ont conduit les gouvernements successifs à ne pas rallier une politique largement partagée par les élus locaux de toutes tendances.

Aurélié Marchand

Économie de la réglementation

François LEVÊQUE
Éditions La Découverte, 1998

François Lévêque est professeur d'économie à l'École des Mines de Paris. Il y conduit des recherches en droit et en économie au laboratoire du CERNA. Il nous propose dans *Économie de la réglementation*, un petit livre extrêmement bien rédigé et présenté, de remonter aux sources du débat concernant l'intervention publique «comme remède contre les inefficacités du marché».

Sa méthode est simple et pédagogique: elle consiste à se placer dans une situation type dans laquelle le marché est défaillant et à étudier les interventions efficaces possibles. La comparaison entre «une» solution optimale et les politiques publiques réellement mises en œuvre, le tout illustré de multiples exemples, permet alors au lecteur de mieux cerner les difficultés auxquelles le réglementeur est confronté.

L'ouvrage s'articule autour de trois concepts: les externalités, le monopole naturel et les biens collectifs. Leur point commun est que, en leur présence, le marché n'aboutit pas à une allocation optimale des ressources.

Après une présentation des concepts et des écoles d'économie de la réglementation, l'auteur passe en revue les analyses économiques couramment utilisées en présence d'externalités, d'un monopole naturel ou de biens collectifs. Il traite chaque concept en deux chapitres: un chapitre plus théorique dans lequel il présente la théorie générale de la réglementation et un chapitre appliqué à un cas particulier. Il illustre ainsi la réglementation des externalités par celle de la pollution et la réglementation du monopole naturel par celle des monopoles des industries de réseau. Pour finir, il étudie la réglementation des biens collectifs dans le cas général puis il l'applique au cas des services publics. Autant dire que cet ouvrage est au cœur de l'actualité!

Reprenons une à une les trois déclinaisons de l'économie de la réglementation.

La réglementation des externalités

L'externalité est un effet de l'action d'un agent économique sur un autre qui s'exerce en dehors du marché. Elle pose un problème de définition et d'exercice d'un droit de propriété. Il est démontré que l'externalité est la forme de défaut du marché la plus générale.

En présence d'une externalité, l'équilibre du marché n'est pas optimal. Le régulateur doit intervenir, tout d'abord en évaluant la valeur du ou des biens non marchands concernés, puis en choisissant une politique de réglementation. Son objectif est que les acteurs internalisent les effets externes de leurs actions.

L'évaluation monétaire des bénéfices de dépollution — il s'agit là de l'externalité la plus couramment étudiée — présente un certain nombre de difficultés. La valeur d'usage du bien est inconnue puisque il n'y a pas de marché pour ce bien. De plus, il est difficile de prendre en compte la valeur que l'individu prête à un bien indépendamment de son usage. La révélation sincère des préférences est un aspect du problème. Enfin, l'intégration des générations futures au modèle n'est pas aisée.

Le régulateur a le choix entre deux types d'instruments de politique environnementale : une réglementation par les prix, par une taxe, ou une réglementation par les quantités à l'aide d'une norme. Le choix est indifférent lorsque le régulateur connaît parfaitement les coûts. En revanche, lorsque les coûts marginaux de dépollution ou l'objectif de

dépollution optimale ne sont pas connus, la taxation s'avère être globalement plus efficace que l'établissement d'une norme d'émission.

Dans un monde où les coûts de transaction sont nuls — les procédures et les négociations ne coûtent rien —, l'allocation des ressources est efficace et ne dépend pas de l'attribution des droits. Il existe des solutions privées optimales toutes fondées sur une négociation directe entre les agents économiques. Bien évidemment, nous ne vivons pas dans un monde où les coûts de transaction sont nuls ; ils sont strictement positifs. Dans la pratique, il n'y a donc pas de solution optimale a priori.

Cette conclusion intermédiaire est le fil d'Ariane de tout le livre. Elle exclut le recours automatique au régulateur public en présence d'une défaillance du marché. Des solutions alternatives existent et doivent être étudiées au même titre que les solutions traditionnellement proposées par l'État.

La réglementation des monopoles

Il y a un monopole naturel sur un marché lorsqu'il est moins coûteux de faire produire un bien par une seule entreprise plutôt que de répartir la production entre plusieurs entreprises. Cela se produit en raison de caractéristiques particulières de la technologie utilisée.

Dans une situation de monopole naturel, le marché s'équilibre à un niveau de production sous optimal : il y

a un rationnement. Le régulateur doit intervenir sur la tarification du monopole, mais il est confronté à un dilemme. En effet, il n'existe pas de tarification administrée qui permette à la fois : d'allouer efficacement les ressources (efficacité statique) ; d'inciter le monopole à diminuer ses coûts (efficacité dynamique) ; de minimiser les effets distributifs distorsifs des subventions et des asymétries d'information entre le monopoleur et le régulateur.

François Lévêque rappelle alors qu'il est possible de « discipliner » un monopole en agissant sur son environnement (suppression des barrières d'entrée et de sortie du marché) au lieu de prendre les décisions à sa place. Il prend l'exemple des secteurs de l'énergie, des transports et des télécommunications, initialement réservés à des monopoles publics, qui sont progressivement ouverts à la concurrence de par le monde.

En Europe, il existe un consensus quant à la nécessité de séparer la gestion de l'infrastructure (à rendements croissants) de son exploitation (à rendements constants). L'option choisie est donc de maintenir le monopole légal de la gestion de l'infrastructure et d'introduire la concurrence sur l'exploitation. François Lévêque note, à juste titre, que l'entrée de nouveaux opérateurs est extrêmement difficile à obtenir. L'auteur présente, en vrac, un certain nombre de difficultés : marché amont non concurrentiel, cas de l'opérateur historique disposant de privilèges,

difficulté d'une attribution optimale des capacités d'infrastructure...

Quelles que soient les difficultés de la mise en place d'une concurrence réelle, la réforme des industries de réseau repose sur une séparation entre l'État, l'ancien monopole, le marché en cours de création et le régulateur. Le rôle de la législation européenne est essentiel dans ce mouvement d'ensemble de redéfinition du rôle de l'État dans l'économie, et indirectement de la notion de service public, que nous aborderons dans la partie suivante.

La réglementation des biens collectifs

François Lévêque s'insurge contre l'amalgame couramment réalisé entre bien collectif et service public : un bien collectif ne doit pas être nécessairement fourni par un service public. Sa démonstration repose sur une typologie des biens selon qu'ils sont ou non « rivaux » ou « excludables ». Un bien « non rival » peut être consommé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une ne diminue les quantités disponibles pour les autres (exemple : éclairage public). Un bien « non excluable » est caractérisé par le fait qu'il est impossible d'exclure de son usage un

utilisateur même s'il ne contribue pas au financement du bien.

Le marché est défaillant en présence d'un bien collectif. En effet, la non « excludabilité » d'un bien incite certains usagers à un comportement de passager clandestin, ce qui aboutit à une congestion de l'usage du bien. La non rivalité se traduit par le fait que toute tarification du bien débouche sur l'exclusion d'un certain nombre d'usagers ou sur un rationnement du bien.

Selon l'auteur, l'intervention systématique d'un service public n'est pas justifiée pour fournir un bien collectif. François Lévêque reprend tel quel le raisonnement déjà tenu pour les externalités : dans un monde où les coûts de transaction sont nuls, l'allocation des biens est optimale. En conséquence, dans un monde où les coûts de transaction sont strictement positifs, il n'y a pas de raison d'opter pour le service public a priori. Il ne s'agit donc pas vraiment d'une démonstration mais d'une remise en cause d'une idée communément admise.

Les normes économiques dont il a été question jusqu'à présent ne se soucient que de l'efficacité de l'allocation des ressources. Le service public inclut la dimension de l'équité à la fourniture du bien collectif. Il se plie

ainsi aux principes de continuité, d'adaptabilité et d'égalité.

La conception communautaire du service public est avant tout économique et concerne la fourniture de biens marchands. Elle repose sur le triptyque service universel (service de base pour tous), service obligatoire (service complémentaire proposé sur l'ensemble du territoire), mission d'intérêt général (fonctions régaliennes de l'État). L'entreprise soumise à des contraintes de service public devrait être subventionnée directement sans que la réglementation n'interfère avec les mécanismes de fixation des prix (doctrine économique libérale).

L'auteur souligne que nous sommes actuellement dans une période de redéfinition du service public qui remet en question le rôle clé de l'État. Il insiste sur l'importance d'une approche pragmatique de la réglementation : la définition du contenu précis des missions de service public est importante certes, mais la détermination exacte de leur coût l'est encore davantage. Elle est la première étape vers une réorganisation de la réglementation moins focalisée sur la seule action de l'État.

En conclusion, François Lévêque réussit le pari d'une présentation synthétique et unifiée des théories et champs d'application actuels de l'économie de la réglementation. Quelles que soient les vues personnelles de l'auteur, elles sont d'une part clairement présentées comme telles, d'autre part elles participent au débat en cours concernant les services publics, les

Caractéristiques	non excluable	excluable
non rival	bien collectif pur	bien collectif de club
rival	bien collectif en commun	bien privé

entreprises de réseau et la réglementation de la pollution.

Il reste un dernier mystère à lever : pourquoi parler de l'économie de la réglementation et pas de l'économie de la régulation ? La régulation est en effet une réponse des pouvoirs publics aux défaillances du marché située à mi-chemin entre la suspension du marché et le jeu spontané du marché. Cette doctrine est apparue au début du siècle aux États-Unis et ce n'est que dans les années quatre-vingt qu'elle a atteint l'Europe où elle est en train de devenir le modèle dominant. Le propos de François Lévêque s'inscrit totalement dans le contexte actuel. Il utilise les retours d'information des premières expériences de régulation pour en déduire des conditions d'optimalité et des limites à

leur mise en œuvre efficace. Si ce petit livre ne propose aucune solution miracle (et encore moins une nouvelle réglementation de la régulation !), il aide en revanche le lecteur, profane ou averti, à mieux « penser » la complexité du contenu de la régulation.

La régulation a aussi une réalité institutionnelle : elle est concrétisée par la création d'un organisme de régulation dont la tâche est de concilier les intérêts privés (investissements rentables, risque maîtrisé) avec les intérêts publics (service public, financement des coûts sociaux et environnementaux, redistribution des bénéfices de la concurrence). L'efficacité de cet organisme dépend de sa crédibilité, de son indépendance, de la transparence de ses procédures. Ces concepts sont abordés du point

de vue économique dans le livre de François Lévêque. Il est bien évident que leur traduction disciplinaire est réductrice. Ce qui peut paraître aberrant du point de vue de l'économie libérale peut en effet résulter de la genèse et du fonctionnement des institutions d'un pays.

Conscient de ce point, l'auteur a tout simplement éliminé le mot régulation, trop vaste, de son propos et l'a remplacé par celui de réglementation ! L'amalgame est peut-être un peu rapide. Nous laissons au lecteur le soin d'en peser le pour et le contre...

Estelle Sturtzer