

Introduction

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 3 À 5

ARTICLE

Pourquoi et comment réduire la pollution ? La création d'un marché de droits sur le CO² est-elle une mesure plus efficace que l'utilisation de normes d'émissions ?

1

L'industrie est-elle capable d'entreprendre des actions volontaires d'amélioration de l'environnement ? Faut-il conserver en monopole le transport de l'électricité ? Pourquoi séparer la gestion de l'infrastructure ferroviaire et la gestion des services de transport des marchandises et des passagers ? La déréglementation remet-elle en cause les obligations de service public ?

La réglementation est-elle un moyen de produire des richesses à moindre coût ou un simple instrument de redistribution ? À quelles conditions l'intervention publique sur le marché est-elle justifiée par l'analyse microéconomique ? Quelles sont les défaillances de la réglementation ? Qu'est-ce qu'une externalité ? un monopole naturel ? un bien collectif ? Qu'est-ce qui rapproche et distingue ces notions ?

2

Cet ouvrage tente de répondre à ces questions pratiques et analytiques de base de l'économie de la réglementation.

3

Deux préoccupations ont guidé ce travail. La première est de montrer que l'intervention publique pour remédier à l'inefficacité du marché reste une question ouverte et débattue. Elle n'est qu'une solution parmi d'autres formes d'action collective. Sa nécessité et sa supériorité ne sont établies par aucune loi générale. Son choix doit être justifié au cas par cas. Cette vision est très éloignée de celle de l'économie publique traditionnelle qui ne prête de défauts qu'au marché. En raisonnant dans le cadre d'une réglementation parfaite, l'intervention publique est toujours bénéfique pour la collectivité. Au contraire, l'économie de la réglementation s'attache à tenir compte conjointement des défauts du marché et de la politique publique. L'intervention de l'État peut alors se solder par un coût pour les

4

consommateurs et les contribuables supérieur aux bénéfices qu'elle est censée leur apporter. Par exemple, une réglementation des télécommunications peut être influencée par l'opérateur dominant au détriment des usagers. De ce point de vue, l'économie de la réglementation est proche de l'économie industrielle, qui s'intéresse aux comportements stratégiques des entreprises et met en évidence leurs actions de capture des politiques publiques. L'économie de la réglementation admet ainsi que l'intervention publique sur le marché ne se réduit pas à la recherche de l'efficacité économique mais vise également des objectifs de répartition.

La seconde préoccupation est de réunir dans un seul manuel différents domaines de l'analyse économique de la réglementation : son application à la pollution, à la gestion des monopoles publics, à l'organisation des clubs associatifs, à l'ouverture à la concurrence dans les industries de réseaux, à la conservation des ressources naturelles, etc. Nous avons en particulier souhaité réunir la réglementation de l'environnement et la réglementation de l'industrie. Ces domaines sont souvent traités séparément alors que les doctrines de référence, les instruments d'analyse et les mesures mises en oeuvre sont largement communs. L'économie de la réglementation repose sur un petit nombre de concepts et de théories. Ils irriguent ensuite un ensemble de travaux plus spécialisés. Ce livre est, pour l'étudiant, une introduction générale à leur lecture et, pour le praticien, une introduction générale à la compréhension du domaine de la réglementation qui l'intéresse.

Le plan de l'ouvrage est bâti autour des concepts d'externalité, de monopole naturel et de bien collectif. Ils sont examinés successivement. Chaque concept ouvre à la discussion d'une application : la réglementation de la pollution, la réglementation de l'ouverture à la concurrence dans les industries de réseau et la réglementation des services publics. Le choix de ces trois grands domaines est dicté par des considérations d'actualité. Il s'y déroule des changements profonds, dont les effets sur la vie des producteurs, des consommateurs et des citoyens sont très marqués. Un chapitre introductif présente les fondements historiques, les notions et les théories de l'économie de la réglementation.

Le lecteur rencontrera indifféremment les termes de « défaut » ou de « défaillance » pour désigner les inefficacités engendrées par le marché ou par la réglementation. En revanche, il ne trouvera pas les termes de « régulation » ni de « régulateur ». Ceux de « réglementation » et de « réglementeur » (plutôt que « réglementateur », qui est très laid) leur ont été préférés. La langue française présente l'avantage sur la langue anglaise de disposer de deux termes : « réglementation » et « régulation ». Le second a une portée très générale puisqu'il désigne le phénomène d'ensemble qui concourt à la bonne marche d'un organisme ou d'une économie ; plusieurs forces, souvent contraires, sont à l'oeuvre. En économie, la réglementation n'est que l'une d'entre elles. Même là où elle s'exerce puissamment, la technologie, les préférences des consommateurs ou la rivalité entre agents restent des forces actives. C'est donner trop d'importance à la réglementation que de l'assimiler à la régulation.

5

6

7

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

SUIVANT



Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

I. Les concepts et les écoles

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 6 À 23

ARTICLE

Ce chapitre dresse un tableau d'ensemble des fondements historiques, des notions et des théories de l'économie de la réglementation. Il présente les définitions des concepts d'externalité, de monopole naturel et de bien collectif. Cette présentation des défauts de marché s'attache à montrer les recoupements entre les trois concepts et à identifier les problèmes de réglementation auxquels ils correspondent. Le chapitre rassemble également les quatre écoles de l'économie de la réglementation. Elles aboutissent chacune à des prescriptions opposées sur la nécessité et les conditions de l'intervention publique. Il s'agit ici moins de renvoyer leurs résultats dos à dos que de caractériser leurs différences de méthodes et de problématiques.

1

1. LES DÉFAUTS DE MARCHÉ : L'ÉCHEC DE LA MAIN INVISIBLE

Associer le marché à la satisfaction du bien-être de tous est une idée qui appartient à la pensée économique dès son origine. Depuis Adam Smith, le marché est assimilé à une main invisible qui guide, de façon inintentionnelle, l'intérêt individuel des consommateurs et des producteurs vers la satisfaction de l'intérêt général. La poursuite des intérêts égoïstes ne conduit toutefois pas toujours à la réalisation de l'intérêt de tous. Smith [1776, p. 345]^[1] le soulignait déjà lorsqu'il recommandait aux souverains de veiller à la construction et à l'entretien de travaux publics comme les ponts et les routes, « dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en

2

rembourser la dépense ». La notion de défaut de marché rend compte de situations où le lien est rompu entre la poursuite des intérêts privés des consommateurs et des producteurs, et la satisfaction de l'intérêt général.

LES DÉFAUTS DE MARCHÉ SELON L'ÉCONOMIE DU BIEN-ÊTRE

La propriété du marché à satisfaire l'intérêt général a été formalisée dans un cadre mathématique par l'économie du bien-être. La vertu de la main invisible y prend la forme d'un double théorème qui met en correspondance un type de marché, le marché de concurrence parfaite, et une définition de l'intérêt général, celle donnée par l'optimum économique de Pareto. Un marché de concurrence parfaite est en particulier un marché pour lequel le nombre d'acheteurs et de vendeurs est très grand, et où, par conséquent, aucun agent n'exerce d'influence sur le prix ; le prix s'établit au coût marginal qui égalise le coût moyen. Un optimum de Pareto décrit une situation dans laquelle le bien-être d'un individu ne peut plus augmenter sinon en diminuant le bien-être d'un autre individu. La théorie économique établit que tout équilibre de marché de concurrence parfaite est un optimum de Pareto et, inversement, que tout optimum de Pareto peut être atteint par un marché de concurrence parfaite.

Le concept de défaut de marché trouve son origine dans le double théorème précédent. Il n'est juste que quand un certain nombre de conditions sont réunies [Bator, 1958 ; Arrow, 1970]. C'est lorsque ces hypothèses ne sont pas vérifiées que se manifestent l'externalité, le monopole naturel et le bien collectif. Le marché de concurrence parfaite ne conduit plus à un optimum de Pareto.

LES CONCEPTS D'EXTERNALITÉ, DE MONOPOLE NATUREL ET DE BIEN COLLECTIF

L'*externalité* est un effet de l'action d'un agent économique sur un autre qui s'exerce en dehors du marché. L'externalité est dite positive quand l'effet procure une amélioration du bien-être de l'autre agent et négative quand cet agent voit son bien-être diminué. Un exemple imagé classique est celui des deux firmes au bord d'une rivière. La première (A) fabrique du cuir qu'elle vend à un fabricant de chaussures (C) et rejette les tanins en aval. La seconde (B), qui produit de la bière, a besoin d'eau pure pour nettoyer ses cuves de fermentation et est obligée, du fait des rejets de A, de s'équiper d'un procédé de filtration, ce qui renchérit le coût de la bière qu'elle fabrique. Comme la transaction entre A et C ne tient pas compte de l'effet négatif subi par B, le système des prix conduit à produire trop de cuir, insuffisamment de bière et mène à un excès de pollution. Cet exemple de pollution correspond à une externalité négative. Mais il existe aussi des externalités positives, comme le service gratuit de pollinisation que rend l'apiculteur à l'arboriculteur. L'externalité repose

3

4

5

donc sur un problème de définition et d'exercice d'un droit de propriété. Si le pollué B est propriétaire de la rivière, il peut en effet contraindre A à l'indemniser pour le dommage subi.

Il y a *monopole naturel* quand les coûts moyens d'une entreprise sont décroissants pour tout niveau de production. Une seule firme satisfaisant toute la demande aura ainsi des coûts inférieurs à deux firmes ou plus se partageant cette demande. Cette situation se rencontre dans des activités industrielles, comme le transport de gaz et d'électricité, qui présentent des coûts fixes élevés. Si une seule firme sert la totalité de la demande, elle peut répartir ses coûts fixes sur un plus grand nombre d'acheteurs, ce qui diminue le coût unitaire. Ce défaut de marché pose un problème de tarification car la fixation du prix au coût marginal (inférieur au coût moyen puisque celui-ci est décroissant), qui maximise la richesse collective, ne rémunérerait pas les dépenses engagées par le producteur et l'entraînerait donc à fabriquer à perte. Le monopole naturel est lié à une caractéristique technique de la production : les rendements d'échelle croissants (i.e., toute augmentation équiproportionnelle des entrants engendre une augmentation proportionnellement plus forte de la production).

Un *bien est collectif* quand il possède la double propriété de non-excludabilité et de non-rivalité. La non-excludabilité désigne l'impossibilité d'écarter qui que ce soit de l'utilisation d'un service, y compris les individus qui, se comportant en passagers clandestins, ne contribueraient pas à son financement. Elle est liée à l'absence d'un dispositif technique ou juridique qui limite l'accès à l'utilisation du service. À l'exemple de la dissuasion nucléaire ou du phare maritime, une fois les investissements réalisés, chacun peut profiter des biens. Se pose alors un problème d'incitation à produire pour les entrepreneurs privés car ils savent à l'avance qu'ils n'arriveront pas à se faire payer et qu'ils ne parviendront donc pas à rentabiliser leurs investissements. Communément, cette propriété remarquable est qualifiée par le terme de « non-exclusion » et non par celui de « non-excludabilité ». Nous emploierons pourtant ce dernier ainsi que sa forme adjectivale « excludable/non excludable » tout au long de cet ouvrage. Ce néologisme, formé sur le latin *excludere*^[1], est en effet plus parlant car il renvoie à la possibilité d'exclusion plutôt qu'à son état.

La non-rivalité est la propriété qu'un bien puisse être consommé simultanément par plusieurs agents sans que la quantité consommée par l'un diminue les quantités encore disponibles pour les autres. En d'autres termes, chacun consomme la même quantité de bien, et le coût marginal pour servir un consommateur supplémentaire est nul. À cause de ce coût nul, tous les agents économiques doivent avoir la possibilité de consommer, même ceux qui ne sont disposés à payer qu'une somme très faible. Il ne faut pas, par exemple, instaurer un droit de péage pour la traversée d'un pont. Le prix du passage exclurait les usagers qui ont des faibles ressources ou qui ne sont pas très intéressés par le service proposé, alors qu'il ne coûte rien de les

satisfaire. Mais si la consommation du bien non rival est gratuite, le producteur (l'entrepreneur de travaux publics dans le cas du pont) ne peut pas couvrir ses dépenses.

Ainsi définis, les défauts de marché diffèrent par leurs origines et correspondent à différentes classes de problèmes (cf. tableau 1).

Tableau 1 : LES DÉFAUTS DE MARCHÉ

	Externalité	Monopole naturel	Bien collectif
Origine	Absence de marché	Caractéristique particulière de la technologie	Caractéristiques particulières des biens et services
Problème	Définition et exercice du droit de propriété	Tarification sous-optimale	Incitation à produire et rationnement sous-optimal

MISE EN CORRESPONDANCE DES TROIS CONCEPTS

Il existe cependant des correspondances entre les trois notions. Voyons comment un bien collectif est une sous-catégorie de l'externalité et comment le problème du monopole naturel peut lui-même être transposé en termes de bien collectif.

La démonstration technique de l'inclusion des biens collectifs dans l'ensemble des externalités a été apportée par Buchanan et Stubblebine [1962] et Evans [1970]. Intuitivement, la correspondance est facile à comprendre. L'usage d'un bien non excluable est une externalité dont bénéficient ceux qui n'ont pas contribué à son financement. Il s'agit toutefois d'une externalité particulière. D'une part, parce qu'elle est positive. D'autre part, parce que l'externalité liée au bien collectif est non rivale : la même quantité d'effet externe se présente à tous. Donnons un exemple pour montrer que ce n'est pas le cas de toute externalité. Considérons les nuisances entraînées par la présence d'une décharge d'ordures. Les mauvaises odeurs s'imposent à tous les habitants sous le vent dominant. Ils reçoivent chacun la même quantité de nuisances. En revanche, les sacs plastiques qui s'envolent et viennent envahir les jardins ne correspondent pas à une nuisance non rivale car lorsqu'un sac est tombé chez l'un il n'atterrit pas chez son voisin.

Le cas du monopole naturel peut par ailleurs être analysé en termes de bien collectif [Wiseman, 1957]. Du fait des rendements croissants, les consommateurs ont intérêt à ce qu'une seule firme produise. Pour obtenir une production à meilleur marché, ils pourraient alors se coaliser et négocier avec un entrepreneur ou lancer un appel d'offre concurrentiel. Pour ce faire, ils doivent cependant s'assurer de l'excludabilité du gain de leur action collective ; sinon le comportement de passager clandestin

conduira chacun à ne pas entrer dans la coalition afin d'éviter de contribuer aux coûts de la négociation et de la mise en enchère. Par ailleurs, le gain est non rival car chacun obtient la même baisse du coût moyen unitaire grâce aux rendements croissants.

À l'issue de cette présentation, il apparaît que le concept le plus général est celui d'externalité. Au point que, chez certains auteurs [Bator, 1958], il désigne en fait l'ensemble des défauts de marché.

13

La mise en évidence théorique des défauts de marché apporte, dans le cadre de l'économie du bien-être [Pigou, 1932], une justification de l'intervention publique. Dans ces situations et au nom de l'efficacité économique, la puissance publique doit guider la main invisible et agir sur le comportement des consommateurs et des firmes. Tel est le fondement de l'État réglementeur que reprend à son compte l'économie publique.

14

L'économie publique est la plus ancienne des quatre écoles de la réglementation qui vont maintenant être présentées.

15

2. L'ÉCONOMIE PUBLIQUE ET L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

Elles proposent deux conceptions opposées du réglementeur.

16

LE RÉGLEMENTEUR DÉSINTÉRESSÉ ET INFAILLIBLE DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

Le réglementeur de l'économie publique est uniquement préoccupé d'efficacité. Il est insensible aux appels des groupes d'intérêts et aux prébendes qu'il pourrait tirer de sa charge (carrière future dans l'industrie réglementée, par exemple).

17

En outre, il ne tient pas compte des problèmes de redistribution. Lorsqu'il y a plusieurs solutions efficaces pour corriger une défaillance de marché mais qu'elles correspondent à différentes répartitions du surplus entre les agents (par exemple, une solution avantage les producteurs alors qu'une autre avantage les consommateurs), ce n'est pas le réglementeur qui choisit laquelle sélectionner, mais le décideur politique. L'école de l'économie publique de la réglementation s'inscrit dans la tradition de l'économie normative moderne, qui s'interdit de se prononcer sur les choix de redistribution. Elle propose donc une vision séparée de l'économie et du politique. D'une part, l'efficacité qui est l'objet de l'analyse économique et de ses prescriptions ; d'autre part, la redistribution placée hors de l'analyse économique. À cette vision répond une stylisation de la puissance publique en deux

18

branches : d'un côté, les autorités de réglementation ; de l'autre, les institutions politiques qui permettent de choisir entre des allocations de ressources aux effets distributifs différents.

Enfin, le réglementeur de l'économie publique ne rencontre pas d'obstacle sur le chemin de l'efficacité car il est assimilé à un planificateur parfait. Comme tel, il n'est contraint ni par des difficultés de collecte d'information, ni par des capacités de calcul limitées.

19

LE RÉGLEMENTEUR VÉNAL DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE

G. Stigler [1971] tourne résolument le dos à la conception de la réglementation selon l'économie publique. À la démarche normative, il oppose une démarche empirique et positive. À la vision d'une autorité publique *deus ex machina* garante de l'intérêt général, il substitue l'idée d'un gouvernement et d'une administration soumis à l'influence de groupes de pression. Dans de premiers travaux [Stigler et Friedland, 1966], il montre que les prix de l'électricité pratiqués aux États-Unis dans les États où ils sont réglementés ne sont pas inférieurs aux prix observés dans les États où les entreprises les fixent à leur guise. Cette observation l'amène à poser deux questions jusque-là ignorées par les économistes : qui bénéficie des réglementations et pourquoi ?

20

Stigler propose une modélisation de la réglementation sous la forme d'un service échangé entre des offreurs et des demandeurs, tous guidés exclusivement par leurs propres intérêts. Les offreurs sont les décideurs politiques et les fonctionnaires. L'objectif prêté aux premiers est la réélection. Stigler s'inspire de l'analyse du marché politique développée par l'École du choix public [Buchanan et Tollison, 1972]. Selon cette école, les partis politiques cherchent uniquement à obtenir le plus grand nombre de voix, et leurs dirigeants n'ont pour but que de retirer le maximum d'avantages personnels de l'exercice du pouvoir. La motivation la plus souvent prêtée aux fonctionnaires est leur passage dans l'industrie réglementée (par exemple, dans une entreprise de défense s'il s'agit d'un fonctionnaire de la délégation générale pour l'Armement). Ils peuvent chercher aussi, comme le bureaucrate décrit par Tullock [1978] qui maximise la production de son service administratif, à multiplier le nombre de réglementations afin que leurs directions prennent de l'importance ; ce qui augmentera leurs chances de promotion, les moyens mis à leur disposition et leur pouvoir d'influence. Quant aux demandeurs de réglementation, ce sont les entreprises qui veulent être protégées de la concurrence, en particulier en provenance des producteurs étrangers. En contrepartie des réglementations qu'elles obtiennent, elles contribuent aux financements des campagnes électorales, elles apportent des voix en engageant leur notoriété et elles offrent des carrières dans le secteur privé. Une formule résume la vision de Stigler : la capture de la

21

réglementation par l'industrie. Ses travaux et ceux de ses élèves, comme Posner [1974] et Peltzmann [1976], sont parfois réunis sous le terme de « théorie de la capture de la réglementation ».

La raison avancée pour expliquer que l'industrie domine le marché de la réglementation aux dépens des groupes de pression de consommateurs et de contribuables est que les associations industrielles regroupent un petit nombre de participants. Stigler s'inspire des travaux d'Olson [1965] sur l'action collective, qui mettent en évidence l'avantage des groupes à faible effectif sur les groupes de grande taille. Lorsque le nombre de membres d'une coalition est réduit, il est plus facile de contrôler les éventuelles défections de ceux qui choisiraient de rester à l'écart de l'action pour ensuite bénéficier gratuitement de ses fruits. La faiblesse des coalitions de grande taille, du fait de leur plus grande vulnérabilité au comportement de passager clandestin, explique par exemple pourquoi les petites et moyennes entreprises sont moins présentes dans les discussions de réglementation de l'environnement [Brusco *et al.*, 1996]. L'analyse économique montre que l'accès au marché de la réglementation est inégal : la représentation des intérêts est biaisée en faveur des groupes homogènes et de petite taille, et des perdants potentiels (voir encadré p. 14).

22

Les théoriciens de la capture proposent une solution radicale pour limiter l'action des groupes de pression : retirer à l'État le droit de réglementer. Cette prescription, défendue par des auteurs appartenant à l'école du choix public [Tullock, 1978], est fondée sur la thèse que l'activité d'influence des groupes de pression est pour la société dans son ensemble un gaspillage de ressources. Elle entraîne les agents économiques à engager des dépenses improductives. Le mécanisme à l'origine du gaspillage résulte de la recherche de rentes qui motive les demandeurs de réglementation. Prenons un exemple simple pour l'illustrer [Greffé, 1994]. Une entreprise cherche à obtenir un droit de monopole qui lui permettra de dégager sur une période de vingt ans un surprofit actualisé de 100 euros aux dépens des consommateurs. Pour arriver à cette fin, elle est prête à engager des dépenses de *lobbying* pour un montant maximal de 100 euros. Sachant cela, les consommateurs s'organisent en groupe d'intérêts car si l'entreprise emporte le droit de monopole, ils paieront plus cher, ce qui correspond à une baisse de leur surplus de, supposons, 125 euros. Pour contrecarrer l'initiative de l'entreprise, ils sont prêts à dépenser en *lobbying* un montant maximal de 125 euros. Au total, les dépenses consacrées à la compétition pour la réglementation peuvent atteindre près de 225 euros. Il s'agit de dépenses improductives. La compétition pour la rente est stérile pour la collectivité. Contrairement à la concurrence sur les produits et services industriels, elle ne se traduit ni par une baisse des coûts, ni par des innovations.

23

L'économie politique de la réglementation présente ainsi deux facettes. D'un côté, elle propose une démarche strictement positive – expliquer les réglementations –, qui intègre dans l'analyse économique l'action d'influence des agents réglementés et

24

les motivations des autorités publiques. D'un autre, elle campe sur une position très critique à l'égard de la réglementation qui, selon elle, aboutit toujours à protéger les monopoles et à détourner les investissements des agents vers des dépenses improductives. L'économie politique de la réglementation retire alors toute qualité théorique au concept de « défaut de marché ». Elle réduit ce dernier à une affabulation des économistes de l'économie publique pour justifier l'intervention de l'État.

L'opposition des deux écoles sur la nature du régulateur – garant de l'intérêt général ou capturé par les groupes d'intérêts – reflète donc des visions radicalement différentes de la finalité de la réglementation – parvenir à la richesse la plus grande ou répartir la richesse disponible – et mène à des prescriptions contraires : encourager la réglementation dans un cas, l'éliminer dans l'autre. Les deux autres écoles, dont nous allons aborder maintenant les propositions, se caractérisent sur ce point par des positions plus nuancées.

LA PARTICIPATION DES GROUPES D'INTÉRÊTS DANS L'ARÈNE DE LA RÉGLEMENTATION

Une condition nécessaire pour observer la présence de groupes d'intérêts est que les bénéfices attendus de l'action collective de lobbying soient supérieurs aux coûts engagés. Dans le cas des entreprises, les bénéfices prennent la forme de coûts évités (e.g., une moindre exigence de dépollution retenue par un ministère de l'Environnement) ou de rentes (e.g., attribution d'une limitation des importations de produits concurrents). Les coûts sont ceux entraînés par la constitution et la gestion du groupe d'intérêts (coûts de négociation entre les membres pour parvenir à une position commune, coût de communication avec les autorités publiques, rétribution des salariés de l'association professionnelle, etc.). Le gain doit être net pour la coalition ainsi que pour chacun de ses membres. Si la contribution d'un participant est supérieure à son bénéfice, il n'a évidemment aucun intérêt à rejoindre l'association professionnelle.

L'économie politique de la réglementation recense quatre éléments qui déterminent la participation des groupes d'intérêts [Noll et Owen, 1983].

Le premier est le montant des enjeux, c'est-à-dire le gain net attendu par l'action de lobbying. Plus ce gain est élevé, plus les groupes de pression seront actifs.

Le deuxième est la taille de la coalition d'intérêts. Cette variable correspond à l'idée que plus l'effectif du groupe d'intérêts est réduit, plus il est facile de contrôler les comportements de passager clandestin.

Le troisième élément déterminant est le degré d'homogénéité des intérêts au sein de la coalition. Les gains nets individuels résultant de l'action collective sont plus ou moins différenciés. Parvenir par exemple à convaincre un ministère de l'Environnement de revoir à la baisse la réduction de pollution

qu'il envisage n'apporte pas le même gain selon que la performance écologique de l'entreprise est déjà proche ou éloignée de la nouvelle norme d'émission. Plus les entreprises sont homogènes en termes de coût de production et de qualité des produits, plus il leur est facile de négocier pour se mettre d'accord sur une position commune.

Le quatrième élément est l'incertitude sur les effets de la réglementation. Souvent la lecture d'un projet ne suffit pas à se faire une idée précise de ses incidences sur la rentabilité de l'entreprise. Plus cette incertitude est marquée, moins les groupes d'intérêts sont présents. En général, les coûts liés à l'introduction d'une nouvelle réglementation sont plus faciles à cerner que les bénéfices [Lévêque, 1996], ce qui conduit à une plus grande participation des perdants potentiels que des gagnants potentiels.

3. LA NOUVELLE ÉCONOMIE PUBLIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

La nouvelle économie publique, appelée aussi nouvelle économie de la réglementation [Laffont et Tirole, 1993], s'attache à caractériser les défauts du réglementeur et la manière de les corriger. Elle s'appuie sur la théorie des incitations et des contrats qui modélise les comportements stratégiques des agents devant l'information. Trois défauts de réglementation sont traditionnellement mis en avant.

26

L'ASYMÉTRIE D'INFORMATION ENTRE LE RÉGLEMENTEUR ET LE RÉGLEMENTÉ

L'entreprise réglementée détient des informations qui sont nécessaires au réglementeur mais qu'elle n'a pas intérêt à lui communiquer. Par exemple, le réglementeur de l'environnement doit connaître les quantités rejetées par les usines et les coûts de dépollution pour fixer le niveau optimal de la norme d'émission ou de la taxe. Cependant, l'objectif de maximisation du profit des entreprises qui polluent va les conduire à mentir, à sous-estimer les rejets et à surestimer les coûts. Autre cas, une entreprise de traitement des eaux usées peut faire valoir qu'elle s'applique à tout mettre en œuvre pour limiter les risques de pollution des rivières alors que, dans les faits, elle y est peu attentive. Pour conduire les entreprises à révéler leurs coûts et leurs efforts qu'elles entreprennent, le réglementeur doit mettre en place des mécanismes d'incitation. Plusieurs mécanismes sont proposés dans la littérature (voir par exemple Armstrong *et al.* [1994]). Leur principe général est le suivant. En premier lieu, il s'agit de résoudre le problème de la parole gratuite. Comme la firme sait que le réglementeur sait qu'elle lui mentira et qu'il ne tiendra donc pas compte de l'information délivrée, elle se tait. Cela lui évite des dépenses de communication.

27

Le réglementeur doit donc s'engager, avant le dialogue, à décrire comment il agira selon l'information transmise. L'entreprise sera alors capable de prévoir les répercussions sur sa rentabilité des informations qu'elle communique. Sa parole n'est plus inutile. En second lieu, le réglementeur doit aussi ajuster la description de ce qu'il s'engage à faire de telle sorte que l'entreprise gagne à dire la vérité. Pour résoudre cette contrainte, dite de participation, il peut par exemple proposer deux mesures différentes, visant, l'une, les grands pollueurs, et l'autre, les moindres pollueurs, chaque mesure étant assortie d'un montant de taxe ou de subvention qui amènera l'entreprise à se ranger spontanément dans la catégorie qui est la sienne. Une présentation détaillée de ces mécanismes est exposée au chapitre IV.

L'INTÉRÊT PERSONNEL DU RÉGLEMENTEUR

Contrairement à l'économie publique, la nouvelle économie de la réglementation ne considère pas le réglementeur comme un être désincarné dont l'intérêt général est l'*ultima ratio*. Le réglementeur poursuit des intérêts qui lui sont propres, telles l'augmentation de son budget ou une promotion de carrière. La référence à l'intérêt général comme guide de l'action publique ne disparaît pas pour autant de l'analyse. L'État n'est pas considéré d'un seul bloc comme une boîte noire mais comme une organisation hiérarchisée. L'agence de réglementation n'intervient qu'en bout de chaîne. Ses décisions sont encadrées et contrôlées par d'autres institutions. À l'extrémité amont de la hiérarchie se trouvent les rédacteurs de la Constitution et les dirigeants du gouvernement. Ils sont les dépositaires ultimes de l'intérêt général.

28

Le réglementeur est alors enserré dans des relations analogues à celles qu'il entretient lui-même avec les groupes d'intérêts. Pour l'autorité placée au-dessus de lui, il est supérieurement informé sur les entreprises du secteur dont il a la charge. Il va chercher à tirer parti de cette asymétrie d'information pour atteindre ses propres objectifs au lieu de poursuivre strictement les missions qui lui ont été conférées par la loi. De telles asymétries existent à d'autres niveaux de la hiérarchie institutionnelle, en particulier entre les électeurs et les élus, et entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif – chaque nouvelle asymétrie écartant un peu plus de l'atteinte d'un optimum.

29

La conception des institutions est le moyen privilégié pour réconcilier l'intérêt du réglementeur et l'intérêt général. C'est en effet à travers les institutions que sont définies les responsabilités de décision, les attributions budgétaires, les modalités de contrôle, l'étendue du pouvoir discrétionnaire, etc. Elles permettent de restreindre l'opportunisme du réglementeur et de l'écarter d'une logique qui l'amène à rendre service à certains groupes de pression pour satisfaire son intérêt personnel. Il est par exemple courant d'interdire au réglementeur d'entrer dans l'industrie qu'il a encadrée en tant que fonctionnaire.

30

LA CRÉDIBILITÉ INSUFFISANTE DU RÉGLEMENTEUR

Si l'on admet que le réglementeur peut adopter un comportement opportuniste à l'égard de son autorité de tutelle, il peut agir de même à l'égard des firmes réglementées. L'évolution des préférences des consommateurs et du progrès technique n'est pas écrite à l'avance. Le réglementeur, lorsqu'il prend une décision, ne peut donc pas prévoir toutes les éventualités, et la réglementation doit être nécessairement soumise à des renégociations périodiques. Un coût de référence pour fixer le tarif du transport de l'électricité ou le montant d'une taxe antipollution peut demain se révéler très éloigné des nouvelles réalités de la production. Le réglementeur peut alors être tenté de revenir sur sa décision en abaissant le tarif ou en relevant la taxe avant l'échéance prévue. Prenons l'exemple des investissements irrécouvrables. Par définition, une fois l'investissement réalisé, il ne peut être relocalisé et redimensionné. Le réglementeur qui s'est engagé à laisser l'entreprise fixer son prix à un niveau qui rémunère ses coûts fixes peut, une fois un tel investissement réalisé, souhaiter revenir sur son engagement et n'autoriser un prix que très légèrement supérieur aux coûts variables. L'entreprise ne rentabilisera plus son investissement comme prévu mais continuera cependant à produire car cette option minimise ses pertes. Si le réglementeur ne se lie pas les mains *ex ante* en s'interdisant d'agir *ex post* de la sorte, l'entreprise préférera ne pas investir. L'insuffisante crédibilité des engagements du réglementeur dans le futur se traduit donc ici par un niveau sous-optimal de l'investissement.

31

Ce troisième défaut du réglementeur est particulièrement difficile à corriger. La modification des institutions est d'un secours limité car ce moyen revient à brider la liberté politique de reconsidérer des mesures réglementaires passées. En outre, les moyens d'incitation imaginés par la théorie sont déjà très sophistiqués dans un cadre statique ; ils se révèlent encore plus complexes, et donc coûteux à appliquer, en situation dynamique.

32

4. L'ÉCONOMIE INSTITUTIONNELLE DE LA RÉGLEMENTATION

L'économie institutionnelle de la réglementation, quant à elle, laisse ouvertes de nombreuses solutions pour remédier aux problèmes d'externalité, de monopole naturel ou de biens collectifs, y compris l'option qui consiste à ne rien faire quand le remède est plus coûteux pour la collectivité que le mal. Elle est issue des travaux de R. Coase [1960].

33

UNE CRITIQUE RADICALE DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

Coase porte une critique radicale de l'analyse des causes de l'intervention publique développée par Pigou [1932] ainsi que des solutions qu'il propose. Avant de l'exposer, il convient de rappeler la définition d'un concept central de cette critique, celui de *coût de transaction*. La notion de coût de transaction reflète l'idée que la coordination entre les agents économiques engendre des coûts. Par exemple, l'achat d'une automobile est en général précédé d'une recherche d'information sur la qualité et le prix des modèles disponibles ; il s'accompagne aussi de formalités contractuelles, telle la garantie, qui protègent les acheteurs. Utiliser un marché pour se coordonner a donc un coût et ce coût n'est pas toujours le plus faible en comparaison d'autres modalités de coordination ; c'est d'ailleurs pourquoi les transactions ne se déroulent pas seulement sur des marchés. Elles se déroulent aussi au sein des entreprises, où l'on observe des échanges de produits et de services entre divisions, des échanges liés au contrat de travail entre les salariés et les employeurs, etc. Si certains échanges ont lieu à l'intérieur de l'entreprise et non sur le marché, c'est justement parce que leurs coûts relatifs sont plus faibles, et donc que l'entreprise a intérêt à les organiser en interne. Les transactions peuvent également prendre place dans, ou entre, d'autres organisations, telles une association ou une administration publique. De façon générale, les coûts de transaction désignent les coûts de fonctionnement d'un mécanisme de coordination. De façon plus concrète, les coûts de transaction peuvent être assimilés aux coûts de rédaction et de négociation des contrats pris dans un sens large, c'est-à-dire incluant la recherche d'information préalable au contrat et les mécanismes de surveillance des engagements pris. Prenons l'exemple d'une réglementation de monopole. Elle attribue l'exclusivité de produire à une entreprise qui s'engage à respecter une tarification administrée. Elle engendre des coûts de transaction liés à l'élaboration des lois et des décrets autorisant le monopole et décrivant les obligations du producteur. Elle engendre aussi des coûts de transaction liés au fonctionnement de l'administration en charge de fixer les tarifs et de contrôler leur application.

L'économie publique de la réglementation néglige l'ensemble de ces coûts, ce qui est dénoncé par Calabresi [1968], Dalhman [1979] et Coase [1988] comme une hypothèse irréaliste qui entraîne une erreur d'analyse. L'argumentation est la suivante. Si l'on adopte l'hypothèse simplificatrice de coûts de transaction nuls, il faut l'appliquer à la réglementation mais aussi aux autres solutions de coordination. Or dans ce monde imaginaire de coûts de transaction nuls, l'intervention publique devient inutile car les agents eux-mêmes vont s'entendre pour mettre au point une solution optimale. En effet, si les coûts de transaction sont nuls, alors la négociation, la rédaction et le respect d'un contrat ne coûtent rien aux parties contractantes. Les agents vont donc se livrer spontanément à une série de marchandages qui ne se termineront que lorsque aucun individu ne pourra plus améliorer sa situation sans entraîner une perte pour un autre individu. Un équilibre de Pareto est ainsi spontanément atteint. En d'autres termes, quand les coûts de transaction sont nuls, les défaillances de marché n'apparaissent pas. Il n'y a plus d'effets externes qui ne soient corrigés, plus

de problème de monopole qui ne soit maîtrisé par les usagers et plus de biens collectifs qui ne soient excludables. (La démonstration de chacun de ces trois résultats est détaillée dans les chapitres suivants.)

L'examen des problèmes de défaut de marché n'a donc de sens que dans le cadre de l'hypothèse de coûts de transaction positifs. Dans un tel cas, la nécessité de l'intervention publique ne s'impose qu'à deux conditions. Il faut que les coûts de transaction de la réglementation soient inférieurs aux coûts des autres solutions ; il y va évidemment de l'intérêt de la collectivité de choisir la solution la moins coûteuse. Par ailleurs, ces coûts doivent être inférieurs aux bénéfices de l'action elle-même, sinon l'intervention publique conduit à une réduction de la richesse. Coase met ainsi au jour la portée limitée de la thèse de l'intervention publique défendue par Pigou et en circonscrit le domaine de validité. La thèse de Pigou n'est juste que dans un monde de coûts de transaction positifs et lorsque les deux conditions précédentes sont réunies. L'intervention publique en cas de défaillance de marché ne revêt plus un caractère obligatoire. En particulier, rien n'exclut *a priori* que les problèmes qu'elle est censée résoudre ne puissent aussi être surmontés par les acteurs eux-mêmes à travers la négociation. Seul un examen au cas par cas des coûts et des bénéfices des différentes solutions, y compris le laisser-faire, permet dès lors de justifier l'intervention publique.

36

MENER UNE ANALYSE COMPARÉE ET DES ÉTUDES EMPIRIQUES

La méthode d'analyse économique de l'intervention publique proposée par Coase est fondée sur l'étude comparée. Mais il ne s'agit pas de comparer une situation imparfaite avec une situation parfaite, comme le proposent l'économie publique et la nouvelle économie publique, qui rapportent toute mesure envisagée à une référence idéale d'optimum de Pareto. Ici, il s'agit de comparer diverses solutions possibles entre elles. La référence à un monde économique parfait – mais hors d'atteinte – est considérée comme dénuée de sens [Demsetz, 1969]. En outre, dans cette comparaison tous les coûts doivent être pris en compte et cela pour chaque solution envisageable ; considérer, *a priori*, d'un côté, que les coûts de transaction de l'intervention publique sont négligeables et, de l'autre, que les coûts de transaction des initiatives privées sont élevés revient à résoudre le problème sitôt qu'il est posé. Enfin, l'analyse économique institutionnelle de la réglementation insiste sur l'étude concrète des solutions mises en œuvre et du fonctionnement des organisations. Coase [1988] dénonce vivement l'économie de tableau noir qui invente des fables et construit des paraboles pour illustrer ses propos au lieu de s'inspirer de cas existants. Une figure caricaturale de ce travers est le phare maritime. Il est cité par les économistes depuis John Stuart Mill [1848] comme le bien collectif par excellence. Seule l'autorité publique serait capable d'assurer sa construction. Personne ne s'est

37

soucié de vérifier ce résultat en étudiant empiriquement comment les phares ont été financés et gérés. Or l'examen des faits au Royaume-Uni a montré que le service des phares a reposé sur l'initiative privée [Coase, 1974] tout au long du XIX^e siècle.

Quelle est la méthode pratique correspondant aux principes généraux qui viennent d'être décrits ? Comment, par exemple, le problème suivant peut-il être résolu ? Sachant que les abeilles de l'apiculteur pollinisent les fleurs des pommiers de l'agriculteur, que vaut-il mieux pour parvenir à l'état de richesse le plus élevé : qu'ils négocient un système de compensation des externalités ? Qu'ils associent leurs deux activités dans une seule exploitation agricole ? Que le maire de la commune prépare un arrêté fixant le nombre de ruches ? Ou tout simplement qu'ils s'ignorent l'un l'autre ? La démarche consiste à caractériser l'ensemble des solutions (ici : la négociation bilatérale, l'intégration horizontale ou la réglementation administrée) ; puis à reconnaître les coûts associés à l'application de chacune de ces solutions ; et, enfin, à mettre en correspondance des variations de ces coûts avec des dimensions observables de la transaction (exemple : plus la durée des investissements en ruches et en pommiers est longue et plus la possibilité de les délocaliser est faible, plus les dépenses pour s'assurer contre le risque de rupture du contrat sont élevées). L'observation empirique (comme l'étude réalisée par Cheung [1973] des relations contractuelles entre fermiers et apiculteurs dans l'État de Washington) nourrit chacune de ces étapes^[2].

38

5. UNE VUE D'ENSEMBLE DES DIFFÉRENTES ÉCOLES

Les liens de parenté et les lignes de clivage entre les quatre écoles d'analyse économique de la réglementation sont résumés dans le tableau 2.

39

L'école de l'économie politique de la réglementation est l'antithèse de celle de l'économie publique. Ses traits sont très spécifiques. Elle fournit des réponses qui lui sont propres aux questions de l'origine et de la finalité de la réglementation. Sa prescription de supprimer toute réglementation est également sans aucun point commun avec celle des autres écoles.

40

La nouvelle économie publique de la réglementation présente un caractère synthétique. Elle est sous la double filiation de l'économie publique et de l'économie politique. Elle reprend la référence à l'intérêt général qui guide l'action publique, tout en la mariant à l'influence des intérêts privés, en particulier des groupes de pression des firmes. Le caractère imparfait et incomplet de l'information permet d'assurer cette unification. Il explique l'existence de groupes d'intérêts par l'attrait d'une rente liée à l'information qu'ils détiennent. Il explique également la marge d'action du régulateur pour satisfaire ses propres objectifs. Le déplacement – du régulateur vers une autorité supérieure – de la poursuite de l'intérêt général permet de maintenir une approche normative de la réglementation qui tienne

41

compte de l'influence des groupes de pression. L'idéal d'efficacité de l'intervention publique est cependant abaissé d'un cran : il ne s'agit plus d'atteindre l'optimum mais seulement de s'en approcher au plus près.

L'analyse économique institutionnelle de la réglementation occupe une place intermédiaire. Comme l'économie publique, elle ne s'intéresse pas au problème de la répartition. La réglementation est un mécanisme d'allocation des ressources parmi d'autres, et elle vise sinon la réalisation d'un optimum, au moins l'atteinte du moindre coût. Le rôle distributif de la réglementation mis en évidence par les théoriciens de la capture n'a pas sa place dans l'analyse des coûts de transaction. Comme l'économie politique, l'économie institutionnelle retire sa pertinence au concept de défaut de marché. Elle démontre, d'une part, que ce concept est vide de sens dans un monde de coûts de transaction nuls, et, d'autre part, qu'il n'est pas utile pour l'analyse dans un monde de coûts de transaction positifs^[3]. L'économie institutionnelle de la réglementation présente en revanche deux grandes spécificités. Elle fonde l'origine de la réglementation dans les coûts de transaction et elle envisage de nombreuses solutions autres que la réglementation, y compris le laisser-faire.

Tableau 2 : LES ÉCOLES DE LA RÉGLEMENTATION

École	Démarche de l'analyse	Caractérisation du régulateur	Origine de la réglementation	Finalité de la réglementation	Prescription
Économie publique	Normative	Épris de l'intérêt général et omniscient	Défaut de marché	Allocation efficace de Pareto (optimum social)	Réglementer en présence d'un défaut de marché
Économie politique	Positive	Vénal et au service des groupes d'intérêts	Marché politique	Redistribution	Supprimer la réglementation
Nouvelle économie publique	Normative	Contraint à rechercher l'intérêt général et dépendant des informations des réglementés	Défaut de marché	Allocation efficace de Pareto (optimum de second rang)	Réglementer en minimisant les défauts de réglementation
Économie institutionnelle	Positive	Cherchant à minimiser les coûts et ouvert à toutes les solutions, y compris le laisser-faire	Coûts de transaction	Allocation efficace de moindre coût (minimisation des coûts de production et de transaction)	Ne réglementer que si les autres solutions sont plus coûteuses

Ce premier chapitre a introduit les concepts et les théories de l'économie de la réglementation en adoptant un point de vue appliqué de l'analyse économique. En ce qui concerne les concepts, nous avons en effet insisté sur la façon dont ils se rattachent à différents types de problèmes (problèmes de propriété, de tarification, d'incitation, de rationnement). En ce qui concerne les théories, nous avons mis l'accent sur les solutions qu'elles prescrivent. De ce point de vue appliqué, l'économie de la réglementation se définit par son objet, comme l'étude des problèmes soulevés par la présence d'externalité, de monopole naturel et de bien collectif. Ces défauts de marché sont les trois notions centrales^[4] de l'économie de la réglementation.

NOTES

[*] Les dates entre crochets renvoient à la bibliographie en fin d'ouvrage.

- [1] Le verbe latin est à l'origine, dans le vocabulaire économique anglo-saxon, des expressions *excludability* et *excludable goods*.
- [2] Le lecteur familier de l'économie industrielle et de la question de l'intégration verticale aura reconnu la méthode appliquée par O. WILLIAMSON [1975 et 1991] pour traiter des performances relatives de la coordination par le marché et par la firme. Les études comparées du marché et de la réglementation pour satisfaire les besoins de la collectivité en matière d'éclairage des villes, de qualité environnementale des rivières ou de service en monopole obéissent aux mêmes principes que les études consacrées à la question du choix pour une entreprise entre faire soi-même et faire faire (c'est-à-dire entre fabriquer ou acheter). Elles restent cependant beaucoup moins nombreuses [SHELANSKI et KLEIN, 1995].
- [3] Dans ce cas, en effet, ce qui importe ce sont les caractéristiques des transactions. Par exemple, selon GOLDBERG [1976], le fondement de la réglementation de monopole n'est pas à rechercher dans la forme de la courbe du coût moyen mais dans les difficultés à rédiger et à administrer un contrat entre usagers et fournisseurs du fait de la complexité et de la durabilité des transactions qui caractérisent les services collectifs.
- [4] La notion de réglementation, quant à elle, n'est pas un concept clé ; il s'agit simplement d'un terme fédérateur dans la mesure où l'intervention publique est la solution la plus communément proposée pour remédier aux défauts de marché.

PLAN

1. Les défauts de marché : l'échec de la main invisible

Les défauts de marché selon l'économie du bien-être

Les concepts d'externalité, de monopole naturel et de bien collectif

Mise en correspondance des trois concepts

2. L'économie publique et l'économie politique de la réglementation

Le réglementeur désintéressé et infaillible de l'économie publique

Le réglementeur vénal de l'économie politique

3. La nouvelle économie publique de la réglementation

L'asymétrie d'information entre le réglementeur et le réglementé

L'intérêt personnel du réglementeur

La crédibilité insuffisante du réglementeur

4. L'économie institutionnelle de la réglementation

Une critique radicale de l'économie publique de la réglementation

Mener une analyse comparée et des études empiriques

5. Une vue d'ensemble des différentes écoles

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

◀ PRÉCÉDENT

SUIVANT ▶

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

II. La réglementation des externalités

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 24 À 39

ARTICLE

Le concept d'externalité est au cœur de la controverse théorique sur la nécessité de la réglementation en présence de défauts de marché. Il s'applique, en particulier, au domaine de la pollution. En tant qu'effets externes associés aux activités industrielles et agricoles, les nuisances – comme le bruit, la pollution atmosphérique ou la détérioration de la qualité des eaux de rivière – font l'objet d'un nombre croissant de mesures de réglementation. Certaines de ces mesures, telles que les éco-taxes et les permis d'émission négociables, s'inspirent directement de solutions théoriques élaborées par les économistes. La première partie du chapitre est consacrée à l'analyse canonique du problème d'externalité, analyse qui conduit à prôner l'intervention publique. La seconde partie expose la critique de Coase [1960], qui réfute la nécessité du recours systématique à l'autorité publique en présence d'externalité et propose des solutions alternatives à la réglementation.

1

1. LE PROBLÈME CANONIQUE DE L'EXTERNALITÉ ET SA RÉSOLUTION PAR L'INTERVENTION PUBLIQUE

L'ÉCHEC DE LA MAIN INVISIBLE EN PRÉSENCE D'UNE EXTERNALITÉ

L'externalité est un effet de l'action d'un agent économique sur un autre qui s'exerce en dehors du marché. L'externalité est dite positive quand l'effet procure une amélioration du bien-être de l'autre agent, et négative quand cet agent voit son bien-être diminuer. L'invention d'une nouvelle technique qui permettra d'autres innovations, le ravalement de sa maison qui réjouira également l'œil des voisins, les

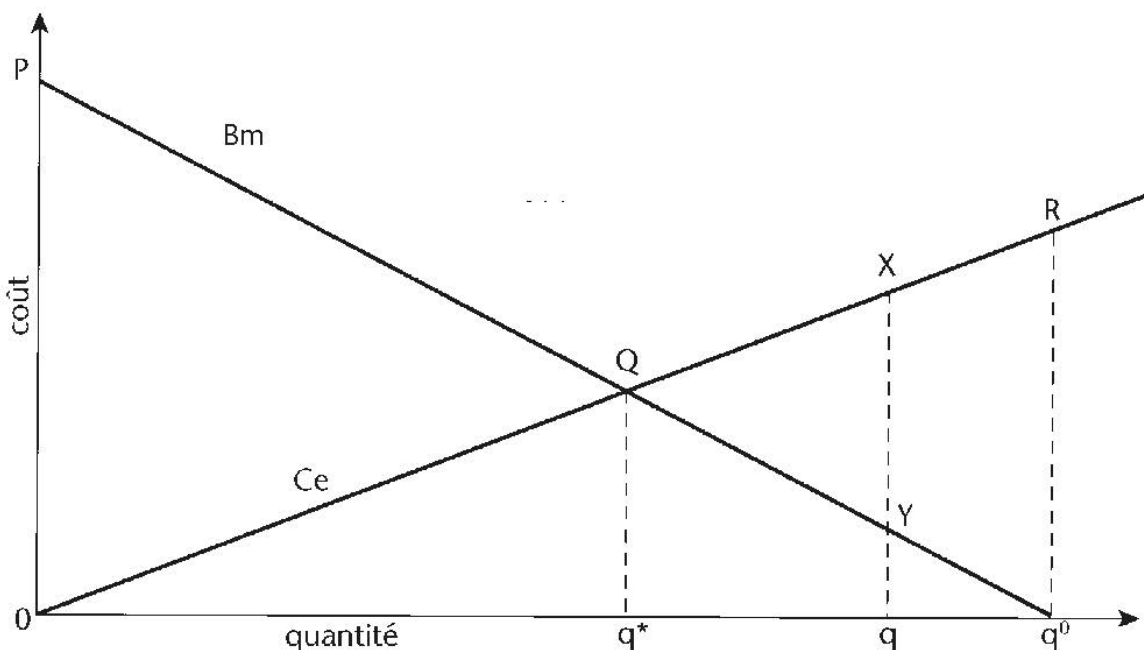
2

odeurs de décharge d'ordures qui incommode les résidents, la construction d'une prison qui fait chuter la valeur immobilière des propriétés alentour sont quelques-uns des nombreux exemples d'externalités.

Celui que nous utiliserons tout au long de ce chapitre met en présence deux entreprises produisant au fil de l'eau : l'une (A) fabrique du cuir pour un producteur de chaussures et pollue la rivière ; l'autre (B) fabrique de la bière en aval de A et a besoin d'eau pure pour nettoyer ses cuves de fermentation. Nous considérons : que la quantité de pollution (les tonnes de tanins rejetés dans la rivière) varie proportionnellement à la quantité de cuir produite ; que B traite l'eau qu'elle consomme et que ce coût de purification varie en fonction de la quantité de tanins déversés par A dans la rivière.

La figure 1 montre comment la présence d'une externalité met en échec la main invisible. La droite Bm représente le bénéfice marginal de A. La droite Ce est le coût marginal externe. C'est le préjudice que subit l'entreprise de bière B. Il est égal au coût marginal de purification de l'eau dont on suppose qu'il augmente linéairement avec la quantité de cuir produite, qui est représentée en abscisse. Cherchant à maximiser son profit, la tannerie produit jusqu'au point où son bénéfice marginal devient nul. Elle produira la quantité q^0 et son profit total sera égal à la surface OPq^0 . Cette situation correspond au préjudice le plus élevé que subit B. Son coût total de dépollution correspond en effet à l'aire du triangle ORq^0 . Du point de vue de l'intérêt général, qui se réduit ici au bien-être de deux agents, cette situation n'est pas optimale car la richesse totale n'est pas maximisée pour $q = q^0$ mais pour $q = q^*$ (la richesse totale est égale au profit de A moins le coût de dépollution de B, soit pour q^0 l'aire $[OPq^0 - ORq^0]$, soit encore l'aire $[OPQ - QRq^0]$. On obtient le gain le plus élevé en $q = q^*$ car QRq est alors égal à o)

Figure 1 : L'OPTIMUM DE POLLUTION



— Source : Turvey, 1963.

Pour que la poursuite de l'intérêt privé de A conduise spontanément au niveau optimal q^* , le coût externe doit être pris en compte par A ; il doit être soustrait à son bénéfice marginal. Dans ce cas, on dit qu'il y a internalisation des effets externes. L'internalisation consiste à faire peser sur les agents économiques la totalité des coûts de leurs actions. Un des moyens d'y parvenir est de collecter une taxe d'un montant q^*Q sur chaque unité de pollution émise, taxe payée par l'agent à l'origine de l'externalité négative. Ce moyen est qualifié dans la littérature spécialisée de « solution pigouvienne ». Pigou [1932] est en effet le premier économiste à avoir suggéré de taxer les pollueurs.

5

Le lecteur remarquera que l'analyse économique de la pollution ne préconise pas de supprimer la totalité de la nuisance, autrement dit de tendre vers la pollution zéro. Il y a un niveau économiquement optimal de pollution : celui qui égalise le bénéfice marginal privé du pollueur au coût marginal externe que subit le pollué (le niveau q^* dans notre exemple).

6

L'encadré de la page suivante propose un approfondissement de la notion d'externalité.

7

DÉFINITIONS DU CONCEPT D'EXTERNALITÉ

Dans la littérature économique, le concept d'externalité a donné lieu à de nombreuses discussions et définitions [Meade, 1952 ; Bator, 1958 ; Mishan, 1971 ; Papandreou, 1994]. Pour mieux comprendre la relation qui lie externalité et allocation inefficace des ressources, ainsi que les relations qui existent entre l'externalité et les autres défauts de marché, certaines de ces définitions doivent être rappelées.

Le concept d'externalité est défini pour la première fois comme un défaut de marché par Pigou [1932]. Il correspond à une situation où « une personne A, alors qu'elle est en train de rendre un certain service, contre paiement, à une autre personne B affecte incidemment, en bien ou en mal, d'autres personnes (non productrices de services similaires), et cela de telle manière qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient, ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent ». Une illustration donnée par Pigou est l'exemple des incendies de forêt provoqués par les locomotives à vapeur. Le passage des trains est profitable aux voyageurs et aux compagnies, mais les escarbilles peuvent mettre le feu aux parcelles boisées le long des lignes et entraîner ainsi un sinistre préjudiciable aux propriétaires forestiers, acteurs qui ne participent pas à l'échange du service ferroviaire.

Ainsi définie, l'externalité recouvre également des effets externes qui ne conduisent pas à une allocation inefficace des ressources. Ce sont les externalités qualifiées de non Pareto-pertinentes [Buchanan et Stubblebine,

1962]. Dans le cas de la figure 1, on voit qu'à l'optimum de pollution l'entreprise B subit une perte égale à l'aire OQq^* . Mais la présence de cette externalité n'entraîne pas d'inefficacité. Elle ne doit pas être corrigée. Cela aurait pour effet d'entraîner une diminution du bien-être collectif (quand on passe d'un niveau de production q^* à q , avec $q^* > q$, la perte que subit A est plus grande que le bénéfice que retire B de la moindre pollution ; le gain total diminue donc). À l'inverse, la pollution au-delà de q^* correspond à une externalité dite Pareto-pertinente car son internalisation aboutit à une allocation efficace.

Une autre définition du concept d'externalité est celle proposée par Meade [1973] : « Une économie (ou déséconomie) externe est un phénomène qui apporte un bénéfice appréciable (ou inflige un préjudice significatif) à une ou plusieurs personnes qui n'ont pas été parties prenantes et consentantes du processus de décision qui a abouti directement ou indirectement à l'effet produit. » Ne précisant pas le caractère hors marché de l'interdépendance entre les agents, cette définition conduit à inclure les externalités dites pécuniaires [Scitovsky, 1954]. Ces externalités affectent incidemment le bien-être d'autres agents économiques mais cette influence s'exerce à travers les prix. Par exemple, une augmentation de la demande de chaussures augmente le prix du cuir, ce qui se traduira par une diminution de bien-être d'autres utilisateurs de cette matière première, comme les acheteurs de sacs de voyage.

Dernière distinction à signaler, celle d'externalité privée et d'externalité publique [Baumol et Oates, 1988]. Les externalités publiques caractérisent les effets externes non rivaux, c'est-à-dire pour lesquels le préjudice subi (ou le bénéfice retiré) par un agent ne diminue pas le préjudice subi (ou le bénéfice retiré) par un autre agent. Par exemple, lorsqu'un individu respire les mauvaises odeurs d'une décharge, cela n'entraîne pas une moindre quantité de pollution offerte aux narines des autres ; tandis que si le vent dépose des débris de plastique ou de papier dans un jardin, c'est autant de détritus en moins qui ne saliront pas les plates-bandes des autres.

L'INTERVENTION DU RÉGLEMENTEUR

La solution canonique du problème de l'externalité est de réglementer. Le réglementeur doit calculer le niveau optimal de production d'externalités et mettre en place un mécanisme qui va contraindre (ou inciter) les agents économiques à l'atteindre. Dans notre exemple de pollution au fil de l'eau, connaissant les technologies employées par la tannerie et le fabricant de bière, le réglementeur identifie le niveau optimal des rejets en tanins, puis impose au pollueur une norme qui limite ses émissions à q^* , ou une taxe par unité de pollution d'un montant q^*Q .

Si l'on suppose que le réglementeur est omniscient, le problème de l'externalité est aussi vite résolu qu'il est posé. L'identification de l'optimum est une simple affaire de calcul puisque par hypothèse les coûts et bénéfices sont déjà connus du réglementeur. La réflexion théorique sur les solutions d'internalisation ne trouve sa raison d'être que dans l'hypothèse d'une information imparfaite du réglementeur. En matière de pollution, son action se heurte principalement à deux manques d'information : un manque de données sur les bénéfices des actions d'amélioration de l'environnement quand elles concernent des biens qui n'ont pas de prix de marché ; un manque d'information sur les coûts spécifiques de dépollution de chaque entreprise quand l'industrie polluante est hétérogène (cas du CO₂ émis par des entreprises qui utilisent des technologies différentes).

9

Ces contraintes informationnelles correspondent à deux champs majeurs de réflexions économiques : l'évaluation monétaire des biens non marchands, d'une part, et la question du choix de la réglementation par les prix ou par les quantités, d'autre part.

10

L'ÉVALUATION MONÉTAIRE DES BÉNÉFICES DE DÉPOLLUTION

Dans notre exemple des deux entreprises au fil de l'eau, le bénéfice d'une action de dépollution est simple à appréhender. Le dommage prend la forme d'un coût d'achat et de fonctionnement d'un équipement de traitement de l'eau. Le bénéfice et le coût de l'action de dépollution ont ici la même nature : il s'agit de coûts techniques subis par des entreprises qui affectent leurs fonctions de profit. Dans les deux cas, on peut supposer que ces coûts sont connus par les firmes et éventuellement aussi par le réglementeur si les technologies sont d'utilisation courante. Il n'y a pas lieu de distinguer ici un problème d'information sur les bénéfices externes et un problème d'information sur les coûts de dépollution. La raison d'être d'une telle distinction trouve son origine dans un autre cas de figure : lorsque les dommages affectent non plus des firmes mais des individus et qu'ils ne se réduisent pas à des préjudices matériels.

11

Construisons un nouveau cas en substituant dans notre exemple un pêcheur amateur à la fabrique de bière. Le dommage lié aux rejets de tanins est ici la disparition des poissons de la rivière. Comment le réglementeur peut-il évaluer les bénéfices monétaires de l'action de dépollution ? Il se heurte à plusieurs difficultés [Kolstad, 2000].

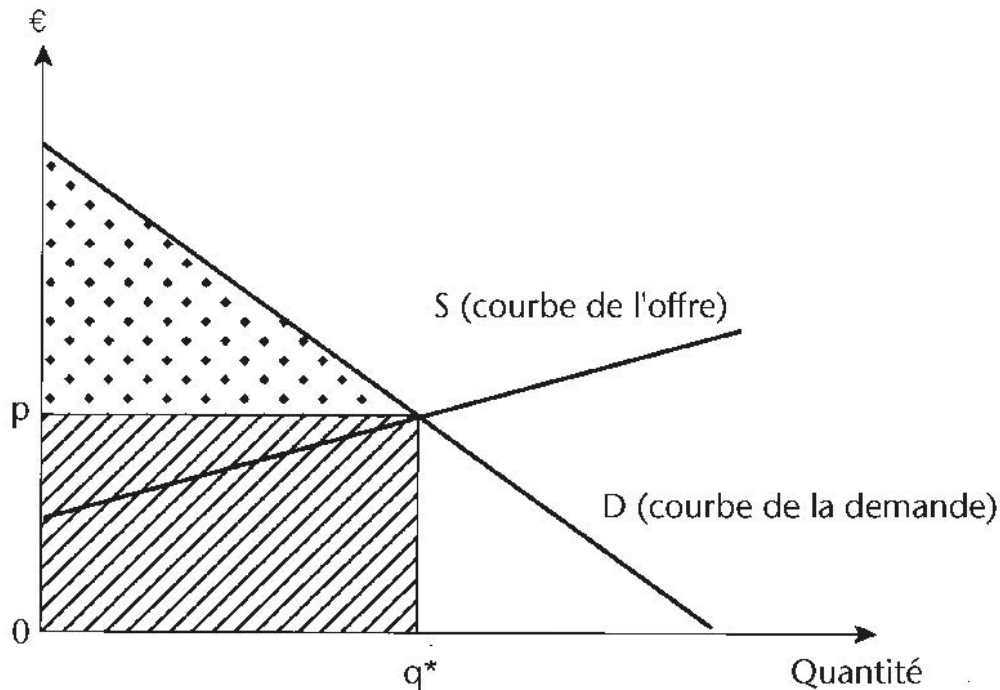
12

La première est qu'en l'absence de marché il n'existe pas de prix qui puisse servir d'approximation de la valeur d'usage du bien. Cette valeur se décompose en deux termes (voir figure 2) : la valeur d'échange mesurée par la dépense (c'est-à-dire la quantité achetée q^* multipliée par le prix de marché p représentée par l'aire du rectangle hachuré) et le surplus des consommateurs représenté par le triangle tacheté. Le surplus du consommateur mesure la différence entre ce que le

13

consommateur aurait été prêt à payer et le prix qu'il a effectivement payé. En l'absence de prix de marché, négliger le surplus des consommateurs pour obtenir une valeur approximative de la valeur d'usage d'un bien revient à nier toute valeur économique au bien considéré. La dépollution ne peut dès lors dégager de bénéfice économique. Pour les biens d'environnement, la mesure de la valeur d'usage passe donc nécessairement par une estimation du surplus du consommateur. Comment y parvenir ? Comment, par exemple, évaluer la valeur d'usage de la rivière pour le pêcheur ?

Figure 2 : LE SURPLUS DU CONSOMMATEUR



Un moyen consiste à calculer les dépenses qu'il effectue pour satisfaire sa passion : achat de matériel, permis de pêche, frais de déplacement, etc. Cette somme est interprétée comme une approximation de son consentement à payer pour continuer d'exercer son activité de loisir. Cette méthode, fondée sur l'observation des dépenses récréatives, a abouti par exemple à valoriser la réserve naturelle de Monteverde au Costa Rica à hauteur de 125 millions de dollars [OCDE, 1995].

14

Une deuxième difficulté de l'évaluation monétaire des bénéfices est la prise en compte de la valeur que l'individu prête à un bien indépendamment de son usage. Pour estimer cette valeur d'existence, il faut procéder à des enquêtes en demandant aux personnes d'exprimer leurs préférences. La méthode suivie (dénommée analyse contingente) est une sorte d'étude de marché pour laquelle le produit est une modification de l'environnement (par exemple, la création d'une réserve naturelle). Les personnes interrogées sont invitées à indiquer le montant qu'elles consentiraient à payer pour ce changement hypothétique de l'environnement, ou ce qu'elles seraient prêtes à accepter en compensation si le changement n'était pas mis

15

en œuvre. On apprend ainsi que les résidents de la région de Chesapeake Bay, aux États-Unis, étaient prêts à payer, au début des années 1990, 34 dollars chaque année pour une qualité d'eau compatible avec la baignade alors qu'ils ne pratiquaient pas ce loisir, ni ne comptaient le pratiquer à l'avenir [Desaigues et Point, 1993].

LA RÉVÉLATION DES PRÉFÉRENCES POUR LA DÉPOLLUTION : LE PROBLÈME DE PASSAGER CLANDESTIN

Modifions notre exemple de la pollution au fil de l'eau en considérant qu'il y a de nombreux pêcheurs (et non plus un seul) qui subissent les nuisances liées à la production de cuir. L'autorité publique en charge de fixer le niveau autorisé de rejets de tanins doit tenir compte des consentements à payer de chacun et comparer la somme obtenue au coût de la dépollution. Si elle lui est supérieure, la dépollution est la solution à retenir du point de vue de l'intérêt général. Si, au contraire, le montant total des consentements à payer des pêcheurs est inférieur aux dépenses pour améliorer la qualité de l'eau, l'option favorable à la collectivité dans son ensemble (c'est-à-dire la fabrique de cuir et les pêcheurs) consiste à ne rien faire. Le problème est que si les pêcheurs savent que leur déclaration ne les engage pas, c'est-à-dire qu'ils ne seront pas tenus de payer effectivement la somme qu'ils vont déclarer à l'autorité publique, ils ont intérêt à mentir en communiquant un consentement supérieur à leurs véritables préférences. S'ils savent qu'ils devront payer la somme qu'ils déclarent, chaque pêcheur a encore intérêt individuellement à mentir, mais cette fois-ci en sous-estimant la variation de bien-être que lui procure l'action de réduction des émissions. Sachant que les autres pêcheurs sont nombreux, sa déclaration n'influencera pas sensiblement la décision finale. Il déclare un consentement nul en escomptant que les autres paieront l'effort de dépollution. Si tel est le cas, il bénéficiera d'une rivière plus propre sans avoir contribué au coût de sa dépollution. Il adopte ainsi un comportement de passager clandestin. Chacun suivant le même raisonnement, la décision de l'autorité publique pourra conduire à ne rien faire alors que les bénéfices cachés pourraient l'emporter sur le coût. Pour éviter une telle manipulation des informations, l'autorité publique peut mettre en place un mécanisme qui incite les personnes interrogées à déclarer leurs préférences sincères. Ces mécanismes incitatifs correspondent à des procédures lourdes à installer (voir le mécanisme exposé dans l'encadré p. 82). Plus simplement, l'autorité publique peut sonder deux échantillons identiques de population en utilisant une procédure qui incite à surestimer les préférences et une autre qui aboutit à l'inverse. Elle dispose alors d'une évaluation basse (B) et d'une évaluation haute (H). Si le coût pour produire le bien est inférieur à B, la décision publique rationnelle est d'engager l'investissement ; elle est de ne rien faire si le coût est supérieur à H ; l'indétermination ne subsiste que si le coût est compris entre B et H [Bohm, 1984].

Calculer une valeur économique de non-usage est un sujet controversé aussi bien chez les économistes [Vatn et Bromley, 1994] qu'entre économistes et non-économistes [Ehrenfeld, 1988]. Sur un plan technique, la méthode de l'évaluation contingente soulève de nombreux problèmes liés à différents biais. Les réponses varient en particulier selon la formulation des questions, les informations délivrées par l'enquêteur, le choix de l'indicateur de mesure (consentement à payer ou à recevoir), etc. Sur un plan philosophique, l'opposition porte en particulier sur l'idée d'une valeur intrinsèque des biens offerts par la nature, c'est-à-dire d'une valeur en soi indépendante de l'Homme [Larrère, 1997].

16

Une troisième difficulté de l'évaluation monétaire des bénéfices de dépollution réside dans la prise en compte des générations futures. Le problème se pose par exemple pour les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui pour l'essentiel ne bénéficieront (si l'hypothèse d'un réchauffement lié à la pollution se confirme) qu'aux habitants à venir de la planète. Mais, bien évidemment, le comportement des générations futures ne peut être observé ; et elles ne peuvent être sondées sur leurs consentements à payer ou à recevoir.

17

Signalons enfin une dernière difficulté de l'évaluation monétaire : la révélation sincère des préférences. Les personnes interrogées sur leurs consentements à payer peuvent adopter un comportement stratégique de passager clandestin (voir encadré p. 30).

18

LE CHOIX DE L'INSTRUMENT DE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Les difficultés de l'évaluation monétaire des bénéfices amènent certains économistes, comme Baumol [1972], à renoncer à fixer le niveau de production de l'externalité par le calcul économique. La solution proposée consiste à considérer que le niveau de dépollution à atteindre est une donnée exogène. Il résulte, par exemple, d'une décision politique. L'analyse économique se concentre alors sur le choix du moyen qui permet d'atteindre l'objectif de dépollution au moindre coût [Glachant, 2004]. La plupart des économistes expriment à ce sujet une préférence marquée pour l'utilisation de la taxe plutôt que de la norme d'émission. La taxe est jugée plus efficace. Pourquoi et à quelles conditions ?

19

L'objectif de dépollution étant fixé, le réglementeur est confronté au problème de la répartition efficace (c'est-à-dire à moindre coût pour la collectivité) des efforts de dépollution entre les différents pollueurs. Ce problème ne se posant que lorsqu'il existe plusieurs pollueurs, complexifions notre exemple de pollution en supposant que plusieurs tanneries sont responsables de la pollution nuisant aux pêcheurs, comme dans l'encadré p. 32.

20

L'EFFICACITÉ COMPARÉE DE LA TAXE, DE LA NORME UNIFORME ET DE LA NORME DIFFÉRENCIÉE

Supposons qu'il y ait dix tanneries situées le long de la rivière. Admettons également que l'objectif total de dépollution poursuivi par l'autorité publique soit de diminuer la quantité de rejets de 10 tonnes ; que certaines tanneries (A'), disposant d'une technologie de production de cuir plus moderne, puissent réduire leurs émissions à un moindre coût que d'autres tanneries plus anciennes (A'') ; qu'il y ait autant de tanneries du premier type que du second, soit un effectif de cinq pour chaque groupe. Le réglementeur peut obliger les entreprises à payer une taxe par tonne de rejets, imposer une norme d'émission unique, ou imposer une norme différenciée selon le type d'entreprise. Le tableau ci-dessous indique pour chacun des trois choix les quantités dépolluées par entreprise selon leur type et les dépenses totales consacrées à la dépollution.

	Quantité dépolluée par entreprise		Quantité totale dépolluée	Coût total de dépollution
	A'	A''		
Taxe	1,5	0,5	10	m
Norme uniforme	1	1	10	m' > m
Norme différenciée	1,5	0,5	10	m

LE CHOIX DE L'INSTRUMENT QUAND LE RÉGLEMENTEUR A UNE CONNAISSANCE PARFAITE DES COÛTS

Si les entreprises sont soumises à une taxe par unité de pollution, les entreprises qui présentent les coûts de dépollution les plus faibles sont amenées à réduire plus fortement leurs émissions que celles qui ont les coûts les plus élevés. En effet, la taxe agit de la façon suivante. Contrairement aux normes, elle laisse un choix à l'entreprise réglementée. L'entreprise est libre de réagir ou non à l'incitation d'adopter un comportement moins polluant. Elle peut décider soit de maintenir le niveau de ses émissions (elle évite alors des dépenses d'amélioration de ses performances environnementales, mais paie une taxe totale élevée), soit de les réduire (ce qui entraîne des dépenses d'amélioration de ses performances environnementales, mais diminue sa dépense fiscale). Cette décision dépend de son coût marginal de dépollution. Le principe général de la taxe est d'inciter le pollueur à

dépolluer jusqu'à ce que son coût marginal de dépollution soit égal au montant de la taxe. Dans le tableau de l'encadré ci-dessus nous avons supposé que les entreprises A' réduisent de ce fait trois fois plus leurs émissions que les tanneries A".

Dans le cas de la norme uniforme, chaque entreprise est dans l'obligation de réduire ses émissions polluantes d'une tonne. En comparaison de la taxe, cette répartition des efforts est plus coûteuse pour la collectivité. Les entreprises aux plus forts coûts de dépollution participent davantage à la réduction des émissions que dans le cas de la taxe (1 tonne au lieu de 0,5). Inversement, les entreprises aux plus bas coûts de dépollution contribuent moins à l'effort collectif (1 tonne au lieu de 1,5 tonne). Au total, il faut donc dépenser plus d'argent pour obtenir le même résultat (10 tonnes de rejets de tanins en moins dans la rivière). La norme uniforme est un instrument moins efficace que la taxe.

En revanche, la norme différenciée selon le type d'entreprise minimise, comme la taxe, le coût total pour parvenir à l'objectif. Dès lors que le réglementeur est supposé connaître les coûts de dépollution des entreprises, il est capable de fixer un jeu de normes spécifiques à chaque pollueur de telle sorte que le coût d'atteinte de l'objectif de dépollution total soit le plus faible. Dans notre exemple, connaissant la courbe des coûts marginaux de chaque tannerie, le réglementeur impose une norme d'émission de 1,5 tonne aux entreprises A' et de 0,5 tonne aux entreprises A". Ce résultat illustre une proposition générale : en situation d'information parfaite, le réglementeur peut indifféremment agir sur les prix (par une taxe) ou sur les quantités (par une norme) [Weitzman, 1974].

LE CHOIX DE L'INSTRUMENT QUAND LE RÉGLEMENTEUR NE CONNAÎT PAS LES COÛTS MARGINAUX DE DÉPOLLUTION

En situation d'information imparfaite, la norme différenciée n'est plus aussi efficace que la taxe. Supposons que le réglementeur ne dispose d'aucune information sur les coûts de dépollution. Pour atteindre l'objectif de dépollution, il peut procéder en plusieurs étapes en modifiant à chaque fois le niveau de la taxe. S'il observe une diminution trop forte, il réduit le montant de la taxe et, inversement, s'il observe un niveau trop élevé des émissions, il augmente le niveau de la taxe. Il peut ainsi par tâtonnement se rapprocher de l'objectif recherché.

Dans le cas de la norme, l'atteinte de l'objectif ne pose pas de problème, hormis la question du contrôle. Le réglementeur doit simplement faire en sorte que la somme des objectifs de dépollution qu'il assigne à chaque pollueur soit égale à l'objectif total recherché. En revanche, le réglementeur qui ne connaîtrait pas les coûts de dépollution a peu de chances d'atteindre au moindre coût cet objectif total ; il faudrait en effet pour cela qu'il choisisse en aveugle, parmi tous les jeux de normes différenciées possibles, celui qui répartit efficacement les efforts de dépollution entre les entreprises.

22

23

24

25

LE CHOIX DE L'INSTRUMENT QUAND L'OBJECTIF DE DÉPOLLUTION N'EST PLUS DONNÉ

Dans les deux sections précédentes, la taxe et la norme servent à répartir les efforts de dépollution parmi les pollueurs, une fois l'objectif total de dépollution déterminé par des facteurs non économiques. Les instruments de politique environnementale peuvent cependant être mis au service de la détermination de l'objectif optimal de dépollution, en particulier quand l'évaluation des bénéfices de la dépollution ne passe pas par une évaluation monétaire des bienfaits de la nature (nous avons souligné les difficultés et les controverses que celle-ci soulève). Revenons par exemple à notre cas de figure initial de pollution entre entreprises où le bénéfice externe est ramené à un coût technique. Faisons l'hypothèse que le réglementeur ne dispose d'une information parfaite ni sur les coûts de réduction des rejets en tannins ni sur les coûts de purification de l'eau polluée. Quel est l'instrument le plus efficace pour corriger l'externalité ? L'analyse montre que cela dépend des caractéristiques de l'industrie et des technologies considérées. Par exemple, lorsque le nombre d'entreprises polluantes est élevé et que la pente de la courbe des bénéfices marginaux est modérée – conditions souvent observées dans la pratique –, la taxe est plus efficace que la norme [Weitzman, 1974].

26

On voit ainsi que la supériorité de la taxe sur la norme est établie pour un cadre bien précis : celui d'une réglementation à objectif de dépollution fixé qui concerne plusieurs entreprises polluantes dont les caractéristiques de coûts sont hétérogènes et non connues par le réglementeur. Pour les autres cas, nous avons vu qu'en situation d'information parfaite et lorsque l'objectif est donné, les deux instruments sont aussi efficaces l'un que l'autre ; et qu'en situation d'information imparfaite et lorsque l'objectif est à déterminer économiquement, la taxe peut être parfois plus efficace que la norme et parfois moins.

27

2. LA RÉFUTATION THÉORIQUE DE LA NÉCESSITÉ D'UN RECOURS SYSTÉMATIQUE À LA RÉGLEMENTATION

Introduisons dans l'exemple des deux entreprises A et B un droit de propriété sur la rivière. Supposons qu'il appartienne à la fabrique de cuir. Notons que cette dimension juridique a été laissée de côté dans les cas de figure précédents – l'analyse canonique des externalités ne précisant aucune caractéristique des institutions. Admettons également que les entreprises se connaissent et puissent signer des accords entre elles. Négligeons enfin le coût de ces accords en considérant que la négociation, la mise en œuvre et la surveillance d'un contrat n'entraînent pas de dépenses. Soucieuse de maximiser son profit, A produit la quantité de pollution q^0 , niveau pour lequel le préjudice subi par B est le plus élevé (voir figure 1). On remarque que dans cette situation une diminution des rejets de $\Delta q = (q^0 - q)$ apporte au pollué B un gain $(Y_X R q^0)$ qui est supérieur à la perte subie par A $(q Y q^0)$. Le

28

fabricant de bière a donc intérêt à entrer en négociation avec la tannerie pour lui proposer de limiter ses émissions en échange d'une contrepartie monétaire. Cette compensation doit être fixée de telle sorte qu'elle soit supérieure à qYq^0 sinon A n'accepte pas l'offre – et inférieure à $qXRq^0$ – sinon B perd de l'argent en faisant sa proposition. Grâce à cette transaction, chacune des deux entreprises se retrouve dans une situation qui lui est plus favorable que la situation de départ caractérisée par le niveau de pollution q^0 . Observons que, pour le niveau de rejet q , il existe encore un gain collectif (l'aire du triangle QXY) à se partager en faisant diminuer la pollution. B a donc intérêt à demander à A de réduire encore un peu plus ses rejets et à lui allouer une partie du nouveau gain qu'il obtient. Finalement, la négociation entre les deux entreprises s'arrête quand B ne peut plus compenser A pour la perte qu'il subit, c'est-à-dire lorsque le niveau de pollution q^* est atteint.

La négociation directe entre pollueur et pollué aboutit ainsi spontanément à un niveau optimal d'émissions. La présence d'une autorité publique n'est pas ici nécessaire pour régler le niveau de pollution.

29

Dans l'exemple précédent, le pollueur est propriétaire de la rivière. Nous aurions pu choisir le cas opposé. Montrons en effet que l'issue de la négociation est la même si la fabrique de bière est propriétaire de la rivière. Le raisonnement est le suivant : si la tannerie A veut produire, elle doit offrir une contrepartie à la fabrique de bière B en échange de la pollution que cette dernière va subir. Pour un niveau de rejet compris entre 0 et q^* , la production de A dégage toujours un gain qui est supérieur à la perte de B. A peut donc proposer à B de la dédommager des nuisances occasionnées par ses installations. B a intérêt à accepter dès lors que la somme qui lui est offerte est supérieure au préjudice qu'elle subit. La négociation sur le niveau de production de rejets s'achèvera lorsqu'il n'y aura plus de gain collectif à partager, c'est-à-dire, encore une fois, au niveau q^* .

30

Ce résultat sur l'efficacité de la négociation entre pollueur et pollué et sur le caractère indifférent de la répartition de la propriété a donné lieu à l'élaboration d'un théorème (voir encadré p. 38).

31

AUTRES SOLUTIONS PRIVÉES

La négociation entre pollueur et pollué est une solution qui ne réclame pas l'intervention d'un régulateur, mais sa mise en œuvre présuppose toutefois une action publique initiale, à savoir la dévolution des droits de propriété sur l'environnement. Elle n'écarte donc pas toute forme d'intervention des pouvoirs publics. La négociation est cependant une solution privée dans la mesure où elle repose sur les décisions volontaires des agents et non sur les ordres d'une autorité publique.

32

D'autres solutions de ce type sont envisageables. Tout d'abord, les deux entreprises au fil de l'eau A et B peuvent fusionner. Dans ses choix techniques de production, la nouvelle entreprise ainsi constituée va chercher à maximiser le profit joint de ses deux unités. Elle va être naturellement amenée à prendre en considération les pertes subies par l'usine de bière liées au comportement de sa filiale spécialisée dans la production de cuir. Le bénéfice et le coût de réduction des rejets vont être comparés, ce qui va conduire l'entreprise consolidée à opter pour un niveau de rejets égal à q^* . Comme la négociation, la fusion conduit à l'optimum de pollution.

33

On peut aussi imaginer un marché de transaction de titres de propriété sur les ressources de l'environnement qui serait organisé selon le modèle boursier. Cette solution du marché de permis d'émissions négociables a été élaborée par Dales [1968]. Imaginons dans notre exemple de la rivière que des coupons pour rejeter une tonne de tanins ont été distribués. Ils vont acquérir une valeur qui correspond au prix d'équilibre entre l'offre et la demande, c'est-à-dire à l'intersection des courbes des bénéfices et des coûts marginaux agrégés de dépollution. Une nouvelle fois, un optimum de pollution sera atteint (à condition toutefois que le marché soit concurrentiel et donc qu'il y ait un grand nombre de tanneries et de fabricants de bière répartis le long de la même rivière).

34

D'un point de vue théorique, l'internalisation des externalités peut donc emprunter divers chemins autres que l'intervention publique sur les quantités (en imposant une norme d'émission) ou sur les prix (en imposant une taxe).

35

L'IMPASSE DES COÛTS DE TRANSACTION NULS

Les modalités de correction des externalités qui viennent d'être décrites conduisent toutes à un optimum de Pareto. Ce résultat repose sur l'hypothèse que la dévolution des droits de propriété et le fonctionnement des mécanismes de coordination entre les agents – la négociation dans le cas du marchandage entre le pollueur et le pollué, l'entreprise dans le cas de la fusion, le marché dans le cas des droits à polluer – s'exercent sans dépense. Cette hypothèse générale d'absence de coûts de fonctionnement du système économique se résume en disant que les coûts de transaction sont nuls. Sur le plan méthodologique, elle conduit à une double impasse.

36

En premier lieu, prendre pour référence théorique un monde de coûts de transaction nuls ne permet pas de comprendre le monde qui nous entoure. Négliger les coûts de transaction conduit à ne pas examiner les institutions, à faire comme si les échanges entre agents n'étaient pas déjà enserrés dans des contraintes qui limitent leur marge de manœuvre. C'est une telle démarche qui amène Pigou [1932] à ignorer, dans l'exemple d'externalité qu'il cite à propos des incendies causés par le chemin de fer à vapeur (voir encadré p. 27), qu'il existe en Grande-Bretagne au début du siècle une législation spécifique. Cette législation indique précisément les

37

circonstances qui donnent droit à une compensation par les compagnies ferroviaires des dommages subis par les propriétaires forestiers. Si l'incendie d'une parcelle boisée n'est pas dédommagé, cela n'est pas dû à l'absence de réglementation mais en est plutôt la conséquence : le sinistre observé ne remplit pas les conditions requises par la législation (date de déclaration, importance de l'incendie) pour qu'une compensation soit envisageable. En ignorant la législation, Pigou choisit un mauvais exemple d'externalité.

L'intérêt de Coase pour les institutions le conduit à dénoncer l'hypothèse de coûts de transaction nuls et à rejeter le théorème auquel son nom a été accolé. Près de trente ans après la publication de son article, il déclare : « J'ai montré dans *La Nature de la firme* qu'en l'absence de coûts de transaction il n'y a pas de fondement économique qui justifie l'existence de l'entreprise. Ce que j'ai montré dans *Le problème du coût social*, c'est qu'en l'absence de coûts de transaction [...] les institutions qui façonnent le système économique n'ont ni substance, ni objet. [...] Mon argument suggère qu'il est nécessaire d'introduire explicitement des coûts de transaction positifs dans l'analyse économique pour étudier le monde tel qu'il existe » [Coase, 1988, p. 14].

38

En second lieu, la référence à un monde sans coûts de transaction supprime l'existence des externalités et retire du même coup la raison d'être de la recherche de solutions d'internalisation. En l'absence de coûts de transaction, les agents ne rencontrent aucun obstacle pour s'échanger des biens et des services. Ils opèrent continuellement des transactions. Dès qu'il y a un gain mutuel à se partager, il entrent instantanément en contact et concluent immédiatement un accord. Les externalités ne peuvent alors ni émerger, ni encore moins persister [Dalhman, 1979]. L'externalité doit être ici entendue au sens d'externalité Pareto-pertinente (voir encadré, p. 27), c'est-à-dire dont la correction améliore le bien-être collectif. Dans un monde de coûts de transaction nuls, les seules externalités concevables correspondent à des interdépendances hors marché qui, si elles étaient corrigées, entraîneraient une perte de bien-être.

39

LE THÉORÈME DE COASE

Ce théorème a été énoncé pour la première fois par Stigler [1966]. Il dérive de l'article de Coase « Le problème du coût social » [1960], dans lequel il est suggéré que si les droits de propriété sont définis et si les coûts de transaction sont nuls les agents corrigent d'eux-mêmes les externalités.

Il peut être formulé ainsi : dans un monde de coûts de transaction nuls, l'allocation des ressources est efficace et ne dépend pas de l'attribution des droits. De nombreux auteurs ont cherché à préciser les conditions de validité de ce théorème. Un premier problème est de définir à quoi correspond exactement un monde de coûts de transaction nuls. Pour que le théorème soit vrai, il faut que les coûts de négociation soient nuls ainsi que, plus largement, l'ensemble des coûts de contrats : l'identification des partenaires de l'accord, la

rédaction du contrat, le suivi de sa bonne exécution, la mise en place d'un système de sanction en cas de défection ne doivent rien coûter. En outre, il est nécessaire que les acteurs ne puissent pas se livrer à des comportements opportunistes. Un tel comportement ouvrirait la possibilité que les agents ne parviennent pas à s'entendre pour passer un accord qui leur serait pourtant mutuellement favorable. Le monde auquel s'applique le théorème est donc aussi un monde d'information et de concurrence parfaites [Regan, 1972].

Un autre problème réside dans l'interprétation à donner à l'absence d'influence de la répartition initiale des droits de propriété sur l'efficacité. Cette seconde partie du théorème ne doit pas être comprise comme voulant dire que la négociation aboutit à la même allocation. Énoncé ainsi, le théorème serait faux dans la plupart des cas. Il suffit d'invoquer la présence d'effets de revenu.

Quand l'utilité marginale du revenu décroît, l'attribution des droits de propriété au pollueur ou au pollué se traduit par des niveaux de pollution différents. En effet, le consentement à payer pour éviter une pollution n'est pas égal au consentement à recevoir pour l'accepter. Le premier est nécessairement contraint par le revenu disponible ; il est donc en général inférieur au second. Or, si le droit de propriété est donné au pollueur, c'est le pollué qui doit verser de l'argent et non pas en recevoir. En revanche, la négociation, quel que soit le choix initial d'affectation de la propriété, conduit bien à des allocations qui sont toutes également efficaces.

LE CHOIX ENTRE DIFFÉRENTES SOLUTIONS DE RÉDUCTION DE LA POLLUTION

Les solutions de réduction de la pollution correspondent chacune à un mode différent d'allocation des ressources : la réglementation administrative, la négociation bilatérale, l'entreprise et le marché pour ce qui concerne les solutions que nous avons successivement examinées. Pour une transaction donnée, chacun de ces modes a un coût de fonctionnement qui lui est propre. Le critère de choix de la solution à retenir est alors celui de la minimisation des coûts de transaction. Si le coût de la réglementation est inférieur au coût de la négociation bilatérale, au coût administratif de l'entreprise et au coût du marché, le choix le plus favorable à l'intérêt de la collectivité sera celui de la réglementation. Ce critère de choix est assorti d'une autre condition : les bénéfices qui résultent de la mise en œuvre de la solution doivent être supérieurs aux coûts de transaction. Sinon, en effet, la meilleure option pour la collectivité est encore de ne rien entreprendre. Le laisser-faire est une issue qu'il ne faut jamais écarter d'emblée.

Ce schéma théorique cantonne l'intervention publique en présence d'externalités à un domaine strictement délimité : les cas préférables au laisser-faire et pour lesquels les coûts de transaction de la réglementation sont inférieurs à ceux des autres

solutions. Il est à l'opposé de l'approche exposée dans la première partie de ce chapitre, qui repose sur l'hypothèse implicite que les coûts de transaction de la réglementation sont nuls et que les coûts de transaction des solutions privées sont élevés. Dans ce schéma, il n'y a pas de solution à appliquer préférentiellement en général. Il est nécessaire de procéder à des études au cas par cas.

En conclusion de ce chapitre, il faut retenir que l'intervention publique sur la quantité et sur le prix des effets externes est une solution théorique parmi d'autres. Elle ne se justifie pas de façon systématique. Dans le domaine de la dépollution, le choix entre la réglementation et les solutions privées dépendra par exemple du caractère plus ou moins diffus des émissions. Ce caractère détermine en effet le nombre de parties concernées par la pollution et par là même le coût plus ou moins élevé de la solution négociée entre pollueur et pollué. Le choix en faveur de l'intervention publique ou en faveur de n'importe quelle autre solution devient dès lors une question empirique. Le chapitre suivant va nous permettre justement d'examiner l'étendue que prennent les différentes solutions dans les faits.

PLAN

1. Le problème canonique de l'externalité et sa résolution par l'intervention publique

L'échec de la main invisible en présence d'une externalité

L'intervention du réglementeur

L'évaluation monétaire des bénéfices de dépollution

Le choix de l'instrument de politique environnementale

Le choix de l'instrument quand le réglementeur a une connaissance parfaite des coûts

Le choix de l'instrument quand le réglementeur ne connaît pas les coûts marginaux de dépollution

Le choix de l'instrument quand l'objectif de dépollution n'est plus donné

2. La réfutation théorique de la nécessité d'un recours systématique à la réglementation

Autres solutions privées

L'impasse des coûts de transaction nuls

Le choix entre différentes solutions de réduction de la pollution

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

 PRÉCÉDENT

SUIVANT 

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

III. La réglementation de la pollution dans les faits

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 40 À 50

ARTICLE

L'analyse empirique qui est développée dans ce chapitre vise à montrer des applications des théories exposées précédemment. Cette utilité des théories sera abordée à travers trois questions : où, et sous quelle forme, retrouve-t-on les prescriptions de l'analyse économique normative ? Comment s'exerce le jeu d'influence des groupes d'intérêts industriels sur les réglementations de pollution ? Quelle est la portée pratique des solutions privées et quels sont leurs résultats pour l'environnement ?

1

1. DE LA THÉORIE ÉCONOMIQUE À SES APPLICATIONS

Les politiques environnementales mettent aujourd'hui davantage l'accent sur les instruments économiques que sur les normes [OCDE, 1997]. Les instruments économiques regroupent des mesures telles que les taxes sur les rejets de polluants et l'organisation de marchés de permis d'émission négociables. Ces instruments laissent les agents libres de décider des actions de dépollution, contrairement aux normes environnementales sur les émissions, sur les techniques ou sur les caractéristiques des produits qui prescrivent aux agents les comportements qu'ils doivent suivre. Les instruments économiques permettent – dans certaines situations, comme nous l'avons expliqué dans le chapitre précédent à propos de la taxe – de réaliser une répartition moins coûteuse des efforts de dépollution entre pollueurs. On observe une tendance à l'utilisation croissante de ces instruments ; c'est ainsi que 181 taxes environnementales sont recensées dans l'Union européenne en 1997, contre 143 en 1995 [Sprenger, 1997]. Cette évolution marque l'influence de la théorie normative défendue par les économistes de l'environnement depuis une trentaine d'années.

2

LES PERMIS D'ÉMISSION NÉGOCIABLES AUX ÉTATS-UNIS

Ils ont vu le jour à la suite de l'échec de la politique fédérale de normes d'émissions fixées et contrôlées par l'Agence de protection de l'environnement, l'EPA. Dans de nombreuses régions les normes d'émissions prescrites n'ont pas été atteintes. L'installation de nouvelles usines a alors été interdite. Une dérogation a cependant été prévue pour les nouveaux industriels qui disposent de licences cédées par les pollueurs historiques, ces derniers réduisant leurs émissions d'autant. Cette première décision de commercialiser des permis de pollution vise ainsi à concilier protection de l'environnement et croissance économique.

Au début des années quatre-vingt, l'expérience est étendue à l'ensemble du territoire des États-Unis, mais cette fois avec l'intention d'améliorer l'efficacité-coût de la politique de l'air. Des « bulles » de pollution sont fixées par zones géographiques à l'intérieur desquelles les entreprises existantes peuvent s'échanger des permis. Le principe est que celle qui émet en deçà de sa dotation individuelle dispose d'un crédit de pollution. Elle peut soit le vendre à une entreprise dont les émissions excèdent le niveau autorisé, soit le conserver en prévision d'une augmentation de ses propres capacités.

De premières réalisations pratiques de l'idée de Dales [1968] de commercialiser des droits à polluer ont également vu le jour. L'exemple historique est le système de permis négociables sur les émissions de CO₂ mis en place dans le cadre du *Clean Air Act* aux États-Unis à la fin des années 1970. Depuis, cet instrument a été adopté par de nombreux autres pays [OCDE, 2002]. C'est un mécanisme de mise en œuvre du protocole de Kyoto pour réduire les émissions de CO₂ et d'autres gaz à effet de serre.

Remarquons que le marché des permis d'émission négociables décrit dans l'encadré ne partage pas une caractéristique essentielle du modèle théorique. Les transactions ne se réalisent qu'entre pollueurs. Les pollués, par exemple des associations de résidents, ne peuvent pas acheter de permis pour les retirer de la circulation et diminuer ainsi le niveau de pollution en deçà des limites de la bulle fixée par les pouvoirs publics. L'objectif collectif de dépollution est fixé par les autorités publiques : celles-ci distribuent ensuite les droits d'émissions aux entreprises. Cette attribution peut se faire de différentes façons : système du grand-père avec allocation gratuite selon les émissions passées, mise en enchères, tirage au sort, etc. De façon générale les instruments économiques interviennent comme moyens pour atteindre un objectif environnemental global fixé par ailleurs. À de rares exceptions près [Pearce et Turner, 1992], ils ne servent pas à déterminer un objectif économiquement optimal de dépollution.

3

4

Il existe bien d'autres différences entre les instruments normatifs conçus par la théorie et leurs applications. Par exemple, de nombreuses taxes écologiques visent autant à alimenter le budget de l'État par de nouvelles recettes fiscales qu'à corriger le système des prix pour freiner l'utilisation des ressources naturelles et limiter la pollution.

5

Cet écart entre les préceptes théoriques normatifs et les réalisations pratiques ne doit pas surprendre. Pour les normes élaborées par la science économique comme pour n'importe quelle invention, le chemin est long vers d'éventuelles applications ; et, tout au long de ce chemin, le projet des concepteurs se modifie du fait de l'intervention d'autres acteurs. Les déformations les plus sensibles se produisent lors du processus de réglementation, c'est-à-dire pendant le trajet que suit un avant-projet de réglementation jusqu'à son adoption dans un texte législatif final. On observe en effet que les brouillons de réglementation de dépollution sont souvent proches des prescriptions théoriques de l'économie de l'environnement mais s'en éloignent au fur et à mesure de l'intervention de groupes d'intérêts [Lévêque, 1996].

6

2. LE GRAND MARCHANDAGE DE LA RÉGLEMENTATION AVEC L'INDUSTRIE

L'avant-projet d'une réglementation de dépollution émane en général du ministère de l'Environnement. Il contient un objectif de dépollution qui entraîne des dépenses nouvelles pour les responsables des émissions de polluants et de déchets. À ce titre, l'industrie est en première ligne de ceux qui devraient être désavantagés par l'introduction de la réglementation. Elle ne se situe donc pas ici du côté des demandeurs de réglementation. Le cas de figure de référence dans l'analyse de Stigler [1971], où les entreprises profitent du marché de la réglementation au détriment des consommateurs et des citoyens, est inversé. Au départ, la réglementation environnementale est défendue par ceux que la pollution affecte et par les groupes de pression écologistes.

7

Voyons plus précisément quels sont les effets attendus pour les entreprises dont la pollution risque d'être réglementée.

8

D'abord, il y a des pertes certaines. Elles correspondent aux dépenses de mise en conformité des installations ou des produits avec les nouvelles normes ainsi qu'aux paiements sous forme de taxes d'un facteur de production auparavant gratuit (telle la capacité d'absorption de l'atmosphère). Ces dépenses augmentent les coûts de production et entraînent une baisse de la demande, ou bien une diminution du profit si l'entreprise choisit de ne pas modifier ses tarifs pour conserver son marché.

9

Ensuite, il y a des gains éventuels. Ces gains peuvent provenir d'une plus grande efficacité dans l'utilisation des intrants (économie d'énergie et de matières premières) et dans la mobilisation d'autres facteurs de production (le travail grâce à

10

une meilleure image auprès des employés, les capitaux grâce à une meilleure réputation auprès des opérateurs financiers, etc.). Ils peuvent aussi dériver des comportements du consommateur prêt à payer plus cher les produits qui respectent mieux l'environnement ou à les acheter en plus grande quantité.

Dans la plupart des cas, les pertes l'emportent sur les gains. En témoigne le fait que le plus souvent les entreprises s'opposent à l'introduction de nouvelles réglementations environnementales plutôt qu'elles ne les encouragent.

11

Enfin, il y a des avantages concurrentiels, c'est-à-dire des pertes liées à la réglementation qui affectent moins une entreprise que ses concurrents, ou des gains qui lui profitent plus. Dans cette perspective, la stratégie d'influence des groupes d'intérêts industriels consiste à orienter le choix du réglementeur vers des décisions qui pénalisent ceux dont les intérêts ne sont pas représentés, tels des producteurs étrangers, des PME ou des fabricants de produits de substitution. Cette recherche d'avantages concurrentiels est un puissant facteur de la multiplication de la présence des groupes d'intérêts industriels et de la complexification progressive du projet de réglementation. Ceux dont les intérêts sont menacés par les *insiders* entrent à leur tour dans l'arène. Souvent, cette entrée dans le processus de réglementation s'effectue à travers le relais d'administrations qui n'étaient pas impliquées au départ (comme les ministères du Transport, du Commerce extérieur, des Finances). Les branches spécialisées du gouvernement agissent fréquemment comme porte-parole des secteurs économiques dont elles ont la charge. Pour influencer sur le contenu de la réglementation, ces nouveaux acteurs font valoir des intérêts légitimes autres que ceux qui se rapportent à l'environnement (notamment la compétitivité de la nation, l'emploi, la diminution des dépenses publiques). En fin de compte, on aboutit à un texte fort éloigné du contenu de la proposition initiale. Comme le montre le projet européen de taxe sur le carbone, la simplicité de dessein et de moyen fait place à une série d'objectifs partiellement contradictoires et à une longue liste de multiples exemptions et modalités d'application particulières.

12

La taxe carbone est un cas d'école qui illustre trois régularités observées lors des processus de réglementation concernant l'environnement [Lévêque, 1996] :

13

- une diminution de l'ambition environnementale du fait de la pression des industriels (ici à travers des exemptions puis l'abandon du projet lui-même) ;
- la présence plus fréquente, comme le prédit l'économie politique de la réglementation (voir encadré p. 14), des groupes d'influence aux intérêts homogènes, partagés par un petit nombre, et pour lesquels la menace de réglementation fait peser des pertes individuelles élevées ;
- la prise en compte de préoccupations d'intérêt général autres que la protection de l'environnement, prise en compte qui élargit la finalité du projet de réglementation et dilue sa visée initiale.

LA PROPOSITION EUROPÉENNE DE TAXE CARBONE-ÉNERGIE : LA TRANSFORMATION D'UNE IDÉE SIMPLE EN UN ÉTRANGE ANIMAL

En perspective de la conférence de Rio de Janeiro, les pays de l'Union européenne s'accordent dès 1990 sur le principe d'une politique ambitieuse de réduction des émissions de CO₂. Le projet initial, rédigé en octobre 1991 par la direction générale de la Commission européenne en charge de l'Environnement, propose d'adopter une taxe sur les combustibles fossiles d'un niveau de 10 dollars par équivalent-baril. Cette mesure aboutit après un an de discussion à une proposition remarquablement compliquée : la taxe est devenue une taxe assise pour moitié sur l'énergie et pour moitié sur le carbone émis. Les entreprises pétrolières et les producteurs d'électricité à partir de charbon, gaz et fioul ont convaincu la Commission, avec le soutien de la direction générale de l'Énergie et de certains États membres, d'étendre la taxation à l'énergie en général, y compris à celle dont la production ne contribue pas à l'effet de serre. Cette modification a amené l'industrie nucléaire à réagir en entrant également dans l'arène de discussion. Au gré des actions de *lobbying* des uns et des autres, la composante carbone et énergie de la taxe a longtemps fluctué avant de se fixer à un partage à cinquante-cinquante, si caractéristique des situations de marchandage. De nombreuses exemptions ont été accordées. La plupart des énergies renouvelables ont été exclues de l'assiette de la taxe. Les grands consommateurs d'énergie ont réussi, avec le soutien de la direction générale de l'Industrie, à obtenir un traitement de faveur sous forme d'exemptions partielles. Un dégrèvement a également été introduit en cas d'investissement de maîtrise de l'énergie. Cette proposition a été soutenue par les industries fortement engagées dans de tels programmes et par leurs fournisseurs d'équipement.

À l'objectif initial de protection de l'environnement se sont rapidement ajoutées des considérations de compétitivité économique, mais aussi de réforme fiscale et d'emploi. Devant l'obstruction du monde des affaires européen ainsi que de certains États membres – le plus souvent pour des raisons industrielles –, une clause de conditionnalité a été introduite, suspendant l'application de la taxe à la mise en œuvre d'actions comparables dans les autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, pour ne pas augmenter la pression fiscale, l'introduction de la taxe carbone-énergie devait s'accompagner d'une diminution d'autres taxes. L'idée de coupler taxe écologique et diminution des charges sociales, de lier politique environnementale et lutte contre le chômage a alors été mise en avant.

L'introduction de l'abaissement des charges sur le travail devait créer des gagnants potentiels susceptibles de contrebalancer les intérêts des industries lourdes qui continuaient, malgré les exemptions et les clauses de conditionnalité, de s'opposer à la taxe. Les entreprises bénéficiaires d'une augmentation du prix de l'énergie assortie d'une diminution des charges

sociales auraient été numériquement majoritaires. Ces intérêts ne se sont pas coalisés du fait de leur caractère très dispersé et du faible niveau des gains individuels. Il était aussi trop tard pour inverser le mouvement d'opposition massive que le projet avait fait naître. La campagne antitaxe a été dirigée par de nombreuses associations professionnelles bruxelloises spécialisées (EurElec pour la défense des intérêts de l'électricité, EuroPIA pour les produits pétroliers, CEFIC pour la chimie, EuroFer et EuroMétaux pour la sidérurgie et la métallurgie, IFIEC pour les grands consommateurs d'énergie, etc.). Elles ont su très tôt s'allier aux associations représentant des intérêts plus larges comme les fédérations allemandes et anglaises de l'industrie et la chambre de commerce internationale.

Finalement, malgré toutes les exemptions et la clause de conditionnalité, l'industrie et certains États membres tels que le Royaume-Uni sont restés fermement opposés à la taxe, et la proposition de la Commission n'a pas été ratifiée par le Conseil.

— Source : IKWUE et SKEA [1996].

3. LA PORTÉE PRATIQUE DES SOLUTIONS PRIVÉES ET LEURS RÉSULTATS SUR L'ENVIRONNEMENT

Plusieurs solutions privées de dépollution – rappelons qu'il s'agit de solutions qui ne reposent pas sur l'intervention d'un réglementeur mais sur des mesures volontaires – ont été envisagées d'un point de vue théorique. Sont-elles mises en pratique et peuvent-elles conduire à des résultats effectifs d'amélioration de l'environnement ? Nous allons voir que ces solutions existent mais qu'elles ne sont guère répandues, et que leur efficacité environnementale dépend étroitement des conditions de surveillance de leur mise en œuvre.

14

LES NÉGOCIATIONS DIRECTES ENTRE POLLUEURS ET POLLUÉS

Présentons deux cas concrets pour illustrer la négociation entre pollueur et pollué proposée par Coase [1960].

15

L'un oppose un constructeur automobile, Volvo, et un raffineur, British Petroleum [Henry, 1994]. La scène se déroule au sud de la Suède. Le raffineur change son approvisionnement en hydrocarbures pour adopter un pétrole moins léger et contenant plus de soufre. Cette substitution lui permet de diminuer ses coûts d'achat de matière première ; mais elle entraîne des émissions plus corrosives qui endommagent les carrosseries des véhicules du constructeur parkés à proximité. Une négociation s'engage alors entre les deux parties. Il est décidé que BP prendra à sa charge la réparation du préjudice subi par Volvo. La solution technique retenue

16

est la couverture des aires de stockage des voitures. Cette solution est moins coûteuse que l'installation de filtres de désulfuration à la sortie des cheminées de la raffinerie. La procédure de négociation aboutit bien à un résultat efficace.

L'autre cas oppose les habitants de deux communes situées de part et d'autre de la frontière franco-allemande [Pommerehne *et al.*, 1994]. À la fin des années quatre-vingt, la commune mosellane de Grosbliedestroff décide l'implantation d'un site d'incinération sur son territoire. Elle y voit une solution à la saturation prochaine de sa décharge d'ordures ménagères et une activité économique créatrice de nouveaux emplois et recettes locaux. La commune sarroise de Kleinblittersdorf conteste le projet, car elle est placée sous le vent de l'incinérateur et ses habitants craignent d'en subir la pollution. Ils redoutent des risques pour leur santé mais aussi une chute de la valeur des terrains et des constructions résidentielles. Ils se mobilisent pour obtenir l'annulation de la décision d'implantation en signant des pétitions et en organisant des manifestations. Devant l'insuccès de leurs actions, ils décident finalement de payer pour éviter la pollution. Kleinblittersdorf négocie avec Grosbliedestroff le rachat pour 1 franc symbolique du terrain où devait s'installer l'incinérateur et s'engage à financer pour un montant de 3,5 millions de marks l'implantation d'une usine de pièces détachées automobiles, implantation qui devrait créer également des emplois mais cette fois en générant une très faible pollution locale. Pour collecter le financement du nouveau projet industriel, chaque citoyen de Kleinblittersdorf verse 800 marks ou bien 10 % de la perte de la valeur immobilière de sa résidence attendue en cas de construction de l'incinérateur. Un club financier est créé pour percevoir ces fonds ; il réunira la somme de 3 525 955 marks.

Ces deux exemples n'ont pas été choisis parmi une longue liste. Les observations rapportées de négociation entre pollueur et pollué sont rares. Cette rareté s'explique parce que la solution négociée est très coûteuse dès lors que le nombre de parties concernées est élevé ; ce qui est généralement le cas pour les problèmes de pollution. La présence de plusieurs pollués et pollueurs renchérit : les coûts de recherche de l'information (sur les responsabilités de chaque pollueur, la hauteur des préjudices subis par chaque pollué, etc.) préalable à la rédaction du contrat ; les coûts de l'organisation de la négociation du fait de la multiplication des participants impliqués, qui oblige à créer une organisation collective représentative des intérêts individuels ; les coûts de contrôle des engagements contractuels. En outre, l'augmentation du nombre de participants multiplie le risque de voir apparaître des comportements de passager clandestin. Le contexte le plus favorable à la solution privée de la négociation est donc celui de la pollution locale opposant un petit nombre de parties qui se connaissent. Or ce cas n'est pas très fréquent car la pollution est souvent diffuse et concerne un grand nombre d'individus sources et récepteurs qui n'ont pas de liens entre eux.

La négociation entre les habitants de Kleinblittersdorf et de Grosbliedersdorf ne contredit-elle pas cette explication ? N'a-t-elle pas impliqué en effet la participation de 5 500 ménages ? Il s'agit cependant d'un cas limite. Il nous donne l'occasion de rappeler un point essentiel de la méthode d'analyse de l'économie institutionnelle de la réglementation : ce qui importe sont les coûts relatifs, c'est-à-dire les coûts comparés des différentes solutions envisageables entre elles, et non leur niveau absolu. Dans le cas des deux communes, la solution de la négociation est certes très coûteuse mais sans doute beaucoup moins que la solution administrative dont la mise en œuvre se heurte ici à l'absence d'une autorité publique compétente, s'agissant d'un problème de pollution transfrontière.

19

Du fait des coûts élevés de négociation, la solution privée la plus fréquente ne comporte justement pas de négociation avec les pollués. Elle prend la forme d'engagements de réduction des émissions pris unilatéralement par des pollueurs.

20

LES ENGAGEMENTS VOLONTAIRES DES POLLUEURS

La montée en puissance des préoccupations environnementales s'est accompagnée de nombreuses déclarations de firmes s'engageant à adopter et à appliquer des plans et des chartes d'environnement. Par exemple, depuis 1990, l'entreprise de vente par correspondance Les 3 Suisses suit un programme, qu'elle a elle-même conçu, de réduction de la consommation d'énergie et de la production de déchets. Les actions sont communiquées au public et contribuent à donner une image « verte » à la marque.

21

LES ENGAGEMENTS POUR L'ENVIRONNEMENT DE L'INDUSTRIE CHIMIQUE CANADIENNE

Le projet *Responsible Care* est né au Canada en 1984 et s'est étendu depuis à plus de trente pays. Il vise à accélérer les progrès de l'industrie chimique en matière d'environnement et de sécurité des installations. Il est créé dans un contexte marqué par une série d'accidents de grande ampleur : Seveso en Italie, Bhopal en Inde, Love Canal au Canada. Il s'agit d'une initiative internationale qui porte sur l'adoption de règles de bonnes pratiques de gestion de l'environnement, sur l'amélioration des performances en matière de limitation des nuisances, et sur la diffusion d'information au public, en particulier auprès des populations voisines des installations. La mise en œuvre de ces principes généraux dans un programme d'action détaillé est assurée par chaque association nationale des entreprises de la chimie. Le contenu et l'exécution de l'initiative *Responsible Care* varie donc d'un pays à l'autre.

Au Canada, l'engagement de l'industrie chimique se caractérise par des objectifs ambitieux et des procédures strictes de suivi. L'ambition du programme d'action est le résultat des pressions que doit affronter l'industrie

chimique canadienne au milieu des années quatre-vingt : menace de sévèrisation des réglementations par les autorités publiques, de boycott de certains produits par les consommateurs, de perturbations du fonctionnement des sites par des manifestations locales. Dès 1986, la charte est renforcée par l'adoption de six autres codes de bonnes pratiques recommandés par un groupe d'experts extérieur à l'industrie, en charge de conseiller l'association professionnelle. Le contrôle de l'application des bonnes règles de gestion de l'environnement et des progrès en matière de limitation des émissions est assuré par des tiers. Chaque site est en effet évalué par un groupe de quatre personnes, deux membres de l'industrie (indépendants de l'entreprise propriétaire du site) et deux membres non industriels, dont un représentant de la communauté locale. L'évaluation est réalisée à partir des données sur l'évolution des émissions et des déchets produits et à partir d'entretiens avec les responsables de l'usine, avec les fournisseurs, les clients et les résidents. Cette évaluation externe date de 1993. Auparavant, le contrôle ne reposait que sur l'autodéclaration des entreprises. La sanction prévue contre les membres qui n'ont pas tenu les engagements est l'exclusion de l'association professionnelle. À ce jour, cette sanction n'a été utilisée contre aucun des membres signataires de la charte. Ce mécanisme de sanction par les pairs est renforcé par un risque de sanction juridique. Dans la pratique anglo-saxonne du droit, un énoncé de bonne conduite environnementale, pourtant sans valeur juridique formelle, peut avoir des conséquences juridiques indirectes : en cas de litige lié à l'environnement, le fait pour l'entreprise mise en cause d'avoir signé un engagement de bonne conduite mais de ne pas l'avoir respecté sera un élément pris en compte par le juge et jouera en sa défaveur pour l'issue du procès [Webb, 1998].

— Source : d'après [OCDE, 1999].

De telles initiatives des firmes en faveur de l'environnement ont pour caractéristique d'être des engagements envers des tiers (les pollués ou leurs représentants associatifs et politiques) qui ne sont pas contractuellement associés au programme d'action, que ce soit à travers sa négociation ou le suivi de son exécution [OCDE, 2003].

22

Cette absence fait immédiatement surgir un doute quant à la hauteur de l'ambition des engagements de dépollution et au respect de leur mise en application. Qu'est-ce qui empêche les entreprises de se contenter de déclarer des objectifs modestes, faciles à atteindre, en faisant croire qu'il s'agit d'une réorientation profonde de leurs pratiques environnementales ? Qu'est-ce qui garantit l'atteinte des objectifs ambitieux qui ont été annoncés si les entreprises ne sont pas liées par leurs engagements ? En d'autres termes, ces initiatives peuvent-elles conduire à des

23

résultats effectifs d'amélioration de l'environnement ou sont-elles simplement de la poudre aux yeux pour détourner l'attention des consommateurs et des autorités publiques ? L'étude de cas dans l'encadré ci-dessus éclaire cette question.

Le cas de *Responsible Care* Canada montre qu'il ne faut pas écarter l'intérêt des engagements volontaires unilatéraux pour l'amélioration de l'environnement. L'absence de contrat passé avec les parties auxquelles ils s'adressent ne condamne pas cette solution privée à être inefficace sur le plan de la dépollution.

24

Mais il y a plusieurs conditions pour parvenir à ce résultat. Pour que l'objectif environnemental que se donnent les entreprises aille au-delà des progrès attendus par le simple effet du renouvellement des équipements et des techniques, et des actions de dépollution rentables (car permettant d'économiser des intrants ou de mieux satisfaire les clients), il est nécessaire que les tiers exercent des menaces crédibles, par exemple de durcissement de la réglementation, de boycott des produits ou de manifestation autour des sites perturbant l'activité industrielle. Ces menaces ont pour effet de relever le niveau de rentabilité de la dépollution pour l'entreprise ; des actions de dépollution non profitables auparavant, car trop coûteuses au regard des bénéfices qui leur sont associés (voir § 2 de ce chapitre), deviennent rentables car, dans la colonne avantages, apparaissent de nouveaux bénéfices : les coûts évités de l'imposition d'une taxe ou d'un choix technique de dépollution par l'État, d'une diminution des ventes causée par un boycott ou d'une perte d'exploitation entraînée par l'occupation du site. Pour qu'ensuite l'objectif soit atteint, il est nécessaire que la mise en œuvre des actions soit suivie par des contrôleurs indépendants et qu'un mécanisme de sanction incite les pollueurs à ne pas manquer à leurs engagements. On observe de plus en plus souvent des organisations vertes, comme le World Wild Fund, participant aux actions de surveillance. Une menace pèse alors sur l'entreprise en cas de non-respect de ses engagements : celle de faire l'objet d'une campagne qui porterait préjudice à sa réputation. Seules ces conditions permettent de limiter les comportements opportunistes des entreprises auxquels offrent prise les engagements volontaires unilatéraux.

25

La réglementation de l'environnement connaît aujourd'hui dans les pays industrialisés une réforme qui consiste à recourir plus fréquemment aux instruments économiques et à favoriser le développement des engagements volontaires des pollueurs. Nous venons de voir que l'analyse économique accompagne étroitement cette évolution : elle invente et propose de nouveaux instruments normatifs et elle cherche à caractériser les éléments positifs du contexte qui sont nécessaires au succès de leur utilisation. Nous verrons dans les deux prochains chapitres consacrés à la réglementation du monopole naturel comment, là aussi, une réforme est en cours, à laquelle l'analyse économique contribue également de façon significative par ses normes et ses outils d'analyse.

26

PLAN

1. De la théorie économique à ses applications

2. Le grand marchandage de la réglementation avec l'industrie

3. La portée pratique des solutions privées et leurs résultats sur l'environnement

Les négociations directes entre pollueurs et pollués

Les engagements volontaires des pollueurs

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

◀ PRÉCÉDENT

SUIVANT ▶

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article,

de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

IV. La réglementation du monopole naturel

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 51 À 63

ARTICLE

Le monopole naturel est un concept de référence de l'économie de la réglementation. Il est au cœur de la justification de l'intervention publique dans les activités industrielles majeures que sont l'énergie, le transport, les communications et les services d'environnement. L'état de la réglementation dans ces industries, dites de réseau, sera étudié dans le chapitre suivant. Celui-ci est consacré aux analyses théoriques. La première partie présente la conception traditionnelle – celle de l'économie publique – du problème de monopole naturel, et sa résolution par la tarification administrée, c'est-à-dire par la fixation par l'État du prix de vente des produits du monopole. La deuxième partie expose l'ensemble des solutions qui sont aujourd'hui proposées par l'économie industrielle face au problème du monopole naturel. Elle conduit à restreindre le domaine d'application de la tarification administrée. La troisième partie est consacrée aux modèles de la théorie des incitations qu'applique la nouvelle économie publique de la réglementation au monopole naturel.

1

1. LE PROBLÈME CANONIQUE DU MONOPOLE NATUREL

L'ÉCHEC DE LA MAIN INVISIBLE EN PRÉSENCE DE RENDEMENTS CROISSANTS

Il y a monopole naturel sur un marché si le coût minimal du bien est obtenu lorsque la totalité de la production est assurée par une seule firme [Sharkey, 1982]. Cette situation conduit l'économie normative à une recommandation atypique : la préférence est donnée à l'organisation de la production en monopole plutôt qu'à

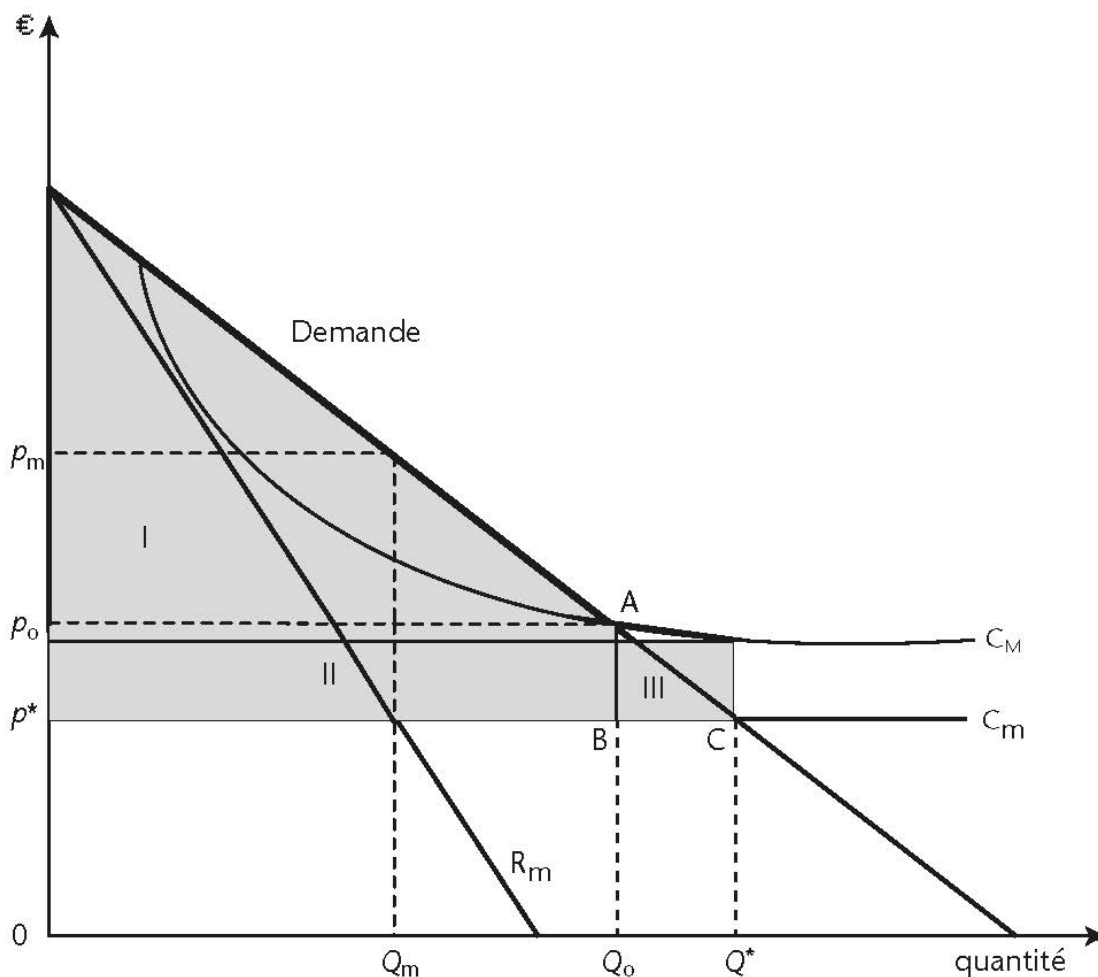
2

l'organisation atomisée du marché de concurrence parfaite. Dans le cas général, le monopole est réprouvé car il conduit à fixer des prix supérieurs et des quantités inférieures à ceux correspondant à l'optimum collectif, mais ici le monopole permet de produire plus efficacement, car à moindre coût.

Le défaut de marché associé au monopole naturel est celui des rendements d'échelle croissants. Dans cette circonstance, la main invisible est mise en échec car la fixation du prix au coût marginal qui maximise la richesse collective entraîne un profit négatif pour l'entrepreneur.

Montrons ce résultat dans le cas simple d'un monopole qui produit un seul bien (monopole monoproduit) et présente des coûts moyens qui sont décroissants pour tout niveau de production (voir figure 3).

Figure 3 : TARIFICATION DU MONOPOLE MONOPRODUIT



RM est la fonction de demande inverse qui exprime le prix en fonction de la quantité.

Rm est le revenu marginal du monopole.

La fonction de coût de la figure 3 est de la forme : $C(q) = F + C_m q$.

C_m est le coût marginal. Il est supposé ici constant et il est toujours inférieur au coût moyen CM . (En effet, $CM = C(q)/q = F/q + C_m$; d'où $C_m < CM$ quand $F > 0$.) F est le coût fixe.

8

Trois niveaux de prix appellent des commentaires. Lorsque $p = p_m$ le monopole obtient son profit le plus élevé. Livré à lui-même, c'est-à-dire sans contrainte tarifaire, il choisit de vendre la quantité Q_m au prix p_m . Ce point d'équilibre correspond à l'égalité du revenu marginal et du coût marginal.

9

Lorsque $p = p_0$, le profit du monopole est nul mais la situation des consommateurs n'est pas pour autant la plus satisfaisante. Le profit du monopole a disparu car il vend Q_0 à son coût moyen. Ses recettes $p_0 Q_0$ sont juste égales à ses dépenses $CM Q_0$. Les consommateurs ne sont pas placés dans la position la plus favorable car ils payent un prix qui est supérieur au coût de production de la dernière unité. De ce fait, ceux qui auraient pu acheter le bien à un prix proche ou égal au coût marginal sont exclus de la consommation. Cette perte de bien-être, appelée perte sèche ou *Deadweight Loss* est représentée dans la figure 3 par le triangle ABC.

10

Lorsque $p = p^*$ la situation est la plus favorable à l'intérêt général mais le monopole produit à perte. Les consommateurs achètent au coût marginal, donc leur perte sèche a disparu. Cependant, les recettes du monopole, égales à $p^* Q^*$, sont inférieures à ses coûts, $CM Q^*$. Cette perte mesurée par l'aire II + III est égale au coût fixe^[1], F . Le surplus total, en revanche, est bien ici maximisé. Il est égal au surplus des consommateurs (I + II), plus le surplus négatif du producteur (II + III), soit I + II - III, soit I - III. Dans ces conditions, quelle solution envisager ?

11

ÉLÉMENTS DE SOLUTION CANONIQUE

Pour pallier le défaut que constituent les rendements croissants, le réglementeur intervient sur le marché en fixant le prix de vente du bien. La tarification administrée connaît plusieurs variantes.

12

La prescription la plus ancienne est la tarification au coût marginal [Hotelling, 1938 ; Vickrey, 1948]. Elle oblige l'État à subventionner le déficit du monopole. Cette solution, dite « de premier rang », car elle permet d'atteindre un optimum de Pareto, suppose que l'État est capable de lever des recettes sans effets distorsifs. Or si les taxes et impôts portent sur des biens et services, les prix de ces biens et services vont diverger forcément de leur coût marginal. Pour éviter un écart entre le prix et le coût marginal des produits fabriqués par les monopoles naturels, l'État est ainsi amené à introduire d'autres distorsions. Le plus sage peut être alors d'imposer une tarification au coût moyen qui permet au monopole de produire sans subvention.

13

L'autre variante est la tarification de Ramsey [Ramsey, 1927 ; Boiteux, 1956]. Elle s'applique au monopole multiproduit, qui produit plusieurs biens faiblement substituables, et dont la production conjointe est source d'économie (par exemple, la

14

SNCF, qui vend des trajets Paris-Lyon et Paris-Bordeaux). Cette tarification consiste à faire payer à chaque catégorie d'utilisateurs un prix dont l'écart par rapport au coût marginal est d'autant plus grand que les utilisateurs sont plus captifs. En termes techniques, on dit que les écarts doivent être inversement proportionnels aux élasticités-prix de la demande. Les utilisateurs paient alors d'autant plus cher que le service leur est plus indispensable.

CRITIQUE DE LA SOLUTION CANONIQUE

Dans l'approche précédente, la présence de rendements d'échelle croissants justifie, à elle seule, l'intervention de l'État sur les prix. Toute autre solution est ignorée, en particulier les solutions qui n'appellent pas l'intervention d'un réglementeur. Or, sur le plan théorique, des solutions privées sont envisageables [Coase, 1946]. La discrimination parfaite des prix en est une. Elle a été envisagée pour la première fois par Dupuit [1849]. Elle consiste pour le monopole à pratiquer un tarif différent selon chacun de ses clients. Pour chaque client, le prix est établi en fonction de sa disposition à payer pour le bien, avec le coût marginal pour seuil du prix plancher offert au dernier servi. Cette discrimination totale des prix permet de maximiser à la fois le surplus collectif et le profit du producteur. En terme de répartition, cette solution est rarement souhaitée puisque l'entreprise en monopole naturel s'approprie la totalité du surplus des consommateurs ; néanmoins, cette solution permet bien d'atteindre un optimum de premier rang. Une seconde solution qui permet d'aboutir à une allocation des ressources efficace sans requérir l'intervention d'un réglementeur est la négociation entre fournisseurs et utilisateurs. Elle suppose, de manière analogue à la négociation entre pollueur et pollué, que les coûts de transaction soient nuls (elle est détaillée pour le cas d'un pont dans l'encadré « La négociation entre fournisseurs et utilisateurs d'un bien non rival », p. 94).

15

L'approche de l'économie publique du monopole naturel est également critiquée parce qu'elle ignore les comportements stratégiques des firmes réglementées, ainsi que les défauts du réglementeur. Cette critique, pas plus que la précédente portant sur l'ignorance de solutions autres que la tarification administrée, ne peut en revanche être adressée aux travaux d'économie de la réglementation menés depuis les années 1970 [Kahn, 1971 ; Sharkey, 1982 ; Armstrong *et al.*, 1994]. Nous allons voir comment ces travaux conduisent à justifier un domaine de l'intervention publique moins étendu et à mettre l'accent sur l'asymétrie d'information entre le réglementeur et le réglementé.

16

2. UN CHOIX ÉLARGI DE SOLUTIONS POUR LA DÉCISION PUBLIQUE

Les prescriptions théoriques proposées par l'économie de la réglementation face au problème des rendements croissants ne se limitent plus aujourd'hui à la tarification administrée. C'est ce qu'illustre le schéma de la figure 4, tiré de Braeutigam [1989]. Il va servir de trame à l'exposé de cette section.

17

LA FRONTIÈRE DU MONOPOLE NATUREL

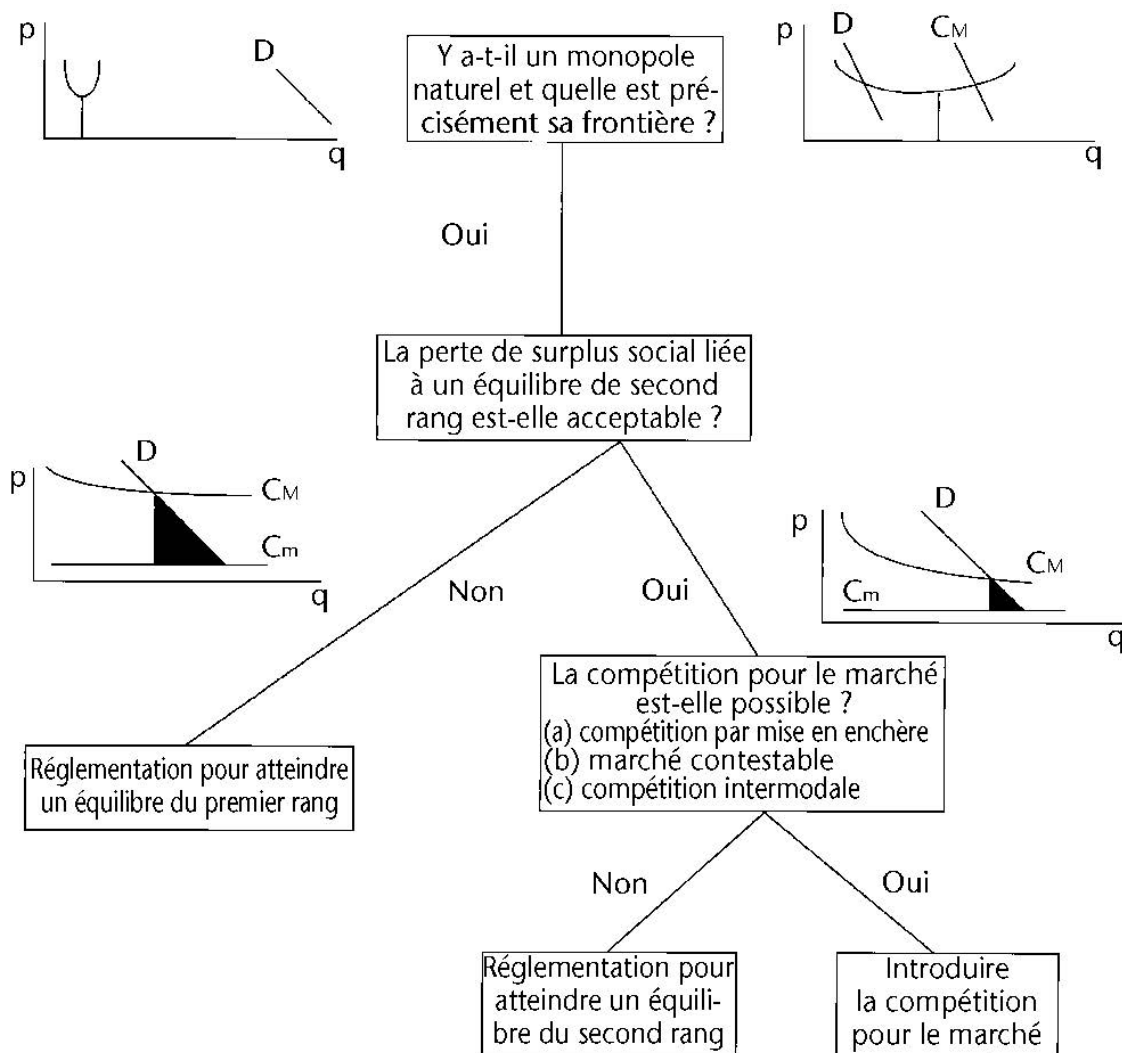
Le premier pas du raisonnement permettant de justifier une réglementation est représenté en haut du schéma. Il revient à examiner très précisément les variations de la fonction de coût et sa position par rapport à la courbe de demande. La question de la délimitation du monopole naturel est essentielle. En effet, pour des raisons tout à fait étrangères à la technologie, le périmètre de l'entreprise peut largement déborder celui de l'activité à rendements d'échelle croissants (voir encadré « Les industries de réseau », p. 65). Par exemple, les économies liées à la taille du réseau ferroviaire justifieraient en France l'existence de cinq entreprises régionales, mais non le monopole d'une seule sur l'ensemble du territoire [Preston, 1994].

18

La mise en évidence du caractère même de monopole naturel est devenue plus complexe. Les économies d'échelle tout au long de l'intervalle pertinent de la demande apparaissent comme une condition suffisante, mais non nécessaire, du monopole naturel. Une illustration de cette proposition est donnée par la figure 5. Dans cette figure, la courbe du coût moyen présente une forme en U. Jusqu'au niveau de production q^0 , le coût moyen diminue, les rendements sont croissants ; au-delà, il augmente, les rendements sont décroissants. Supposons, par ailleurs, qu'il y ait une technologie unique pour le bien considéré et donc que chaque firme voulant le produire présente les mêmes caractéristiques de coûts. Du fait de la forme des courbes de coût et de demande, on observe qu'un unique producteur peut servir la totalité de la demande à un coût unitaire plus faible que s'il y avait deux entreprises ou plus ; et cela bien que les rendements d'échelle croissants ne se manifestent que pour le segment oq^0 . Cette observation amène à proposer une définition du monopole naturel plus précise à partir du caractère sous-additif de la fonction de coût, qui est avéré si, pour toute partition d'outputs q_1, q_2, \dots, q_n , il est moins coûteux de produire les différentes quantités d'outputs ensemble que séparément.

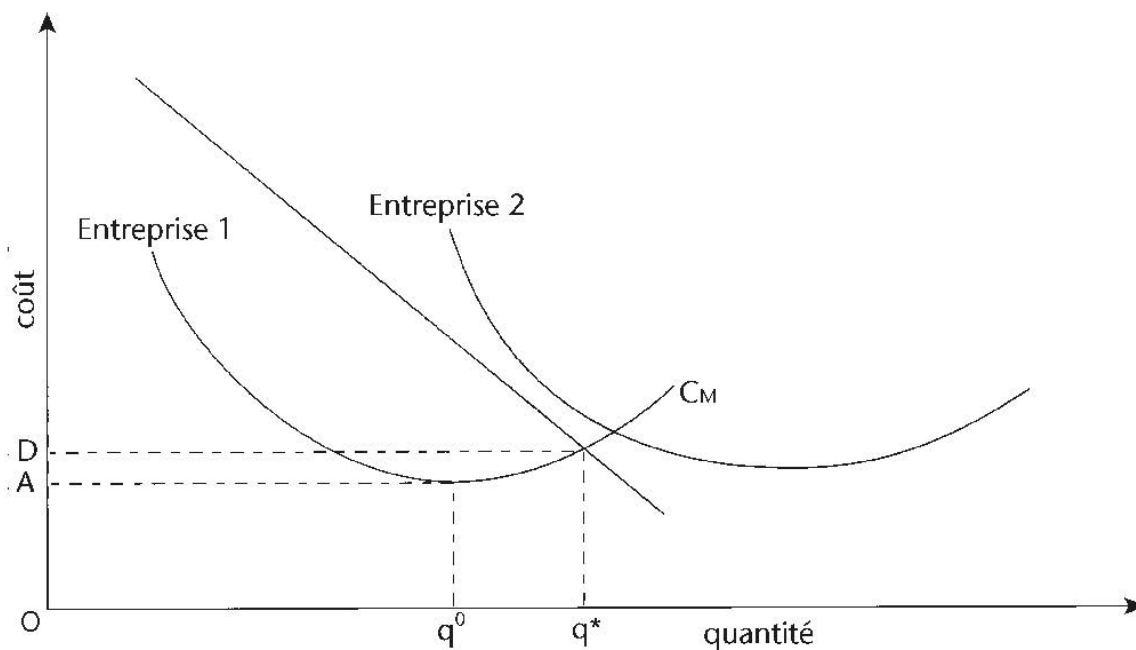
19

Figure 4 : LE CHEMINEMENT DE LA DÉCISION DE RÉGLEMENTATION



— Source : d'après Braeutigam [1989].

Figure 5 : MONOPOLE NATUREL ET FONCTION DE PRODUCTION EN U



MARCHÉ CONTESTABLE, COMPÉTITION POUR LE MARCHÉ ET COMPÉTITION INTERMODALE

Une fois que le caractère de monopole naturel est avéré et que son périmètre est circonscrit, la question qui surgit, comme l'indique le milieu de la figure 4, est celle du choix entre optimum de premier rang et optimum de second rang. L'objectif à retenir est-il de rapprocher le prix du coût marginal ou du coût moyen ? La décision dépend de la perte de surplus social et des effets distorsifs de la fiscalité. Elle est essentielle car un objectif de second rang peut, dans certaines circonstances, être atteint sans intervention de l'État sur les prix, voire sans intervention aucune.

20

Une première circonstance se rencontre en cas de marché contestable. La notion de marché contestable a été élaborée par Baumol *et al.*[1982]. L'hypothèse de contestabilité signifie notamment qu'il n'existe pas de barrières pour entrer et pour sortir de l'industrie. Si le marché est contestable, l'entreprise fixera d'elle-même son prix au coût moyen. Reprenons l'exemple de la figure 3. Si le producteur fixe un prix supérieur à p_0 , un nouvel entrant peut le chasser du marché en proposant un tarif plus bas. Si le prix de ce dernier est cependant supérieur au coût moyen, il risque lui-même d'être évincé du marché par un autre producteur. Le prix va donc s'équilibrer au coût moyen. La compétition potentielle a donc pour effet de discipliner le monopole maximisateur de profit et d'aligner son intérêt avec l'intérêt général, intérêt général correspondant ici à la solution de moindre mal (optimum de second rang). Il n'est pas nécessaire dans ce cas que l'État intervienne en fixant le prix. Il n'est pas non plus nécessaire que l'État protège juridiquement le monopole en lui accordant un droit à produire exclusif.

21

Ouvrons une parenthèse pour noter encore une fois l'importance de la forme de la fonction coût. Dans le cas de la figure 5, la contestabilité du marché n'aboutit pas à un monopole naturel soutenable, c'est-à-dire pour lequel aucune entrée n'est profitable. Un nouvel entrant qui produit q^0 est en mesure de fixer un prix qui rémunère son coût mais qui est inférieur au prix du monopole ($OA < OD$). Il entre donc sur le marché et chasse le monopoleur. L'équilibre du marché en q^* est instable, ce qui n'était pas le cas dans le raisonnement précédent, où les rendements étaient continûment croissants. Cette fois, pour servir toute la demande, le monopole doit être protégé de la concurrence par un droit d'exclusivité. Dans le cas du monopole multiproduit, la non-soutenabilité correspond au phénomène d'écroulement. Si l'État retire au monopole la protection légale qui le protège de la concurrence, les nouveaux entrants vont occuper préférentiellement les segments de marché profitables et laisser les segments déficitaires à l'ancien monopole (voir § 3 du chapitre VII).

22

Une deuxième circonstance dans laquelle un optimum de second rang peut être atteint sans intervention de l'État sur les prix consiste à mettre en place un mécanisme d'enchère pour attribuer le droit de monopole. L'idée qu'à défaut de compétition au sein du marché l'autorité publique cherche à assurer la compétition

23

pour le marché est ancienne puisqu'elle était déjà suggérée par Chadwick en 1859 à propos des chemins de fer. On doit à Demsetz [1968] de l'avoir rappelée et approfondie. Elle s'applique par exemple dans les services locaux de collecte des ordures ménagères et d'approvisionnement en eau. Les entreprises enchérissent auprès du maire pour obtenir une concession sur une période donnée. Celle qui propose le moindre prix pour assurer les services l'emporte. Selon un raisonnement analogue à celui invoqué dans le cas du marché contestable, le prix s'équilibrera au coût moyen. La compétition par mise en enchère et la contestabilité sont d'ailleurs des mécanismes très proches ; l'un assure la compétition pour le marché *ex ante*, l'autre *ex post*. Toutefois, la compétition par mise en enchère requiert l'intervention de l'autorité publique et peut s'exercer en présence de coûts irrécouvrables (un coût irrécouvrable est défini comme une dépense nécessaire pour entrer dans l'industrie qui ne peut être récupérée en cas de sortie), ce qui n'est pas le cas de la contestabilité. Le domaine d'application de la compétition par mise en enchère est donc plus étendu que celui de la contestabilité.

La mise en enchère apparaît comme une forme d'intervention très élégante. Elle introduit la concurrence et décharge ainsi le régulateur de la tâche de collecte d'information qu'impose la tarification. La microéconomie a développé de nombreux travaux théoriques sur les mécanismes d'enchère [Milgrom, 1987 ; McAfee et McMillan, 1987 ; Klemperer, 2004]. Le recours à ces mécanismes s'est répandu également dans la pratique, en particulier dans le secteur des télécommunications pour l'attribution des fréquences hertziennes. La mise en œuvre est compliquée dès lors que le nombre de prétendants est limité, que la qualité du service est difficile à définir, que les coûts fixes sont très élevés, et que les interdépendances sont fortes entre les différents segments de marché mis en concession [Kay et Vickers, 1990]. En règle générale, le régulateur doit continuer d'intervenir pour surveiller le bon déroulement du contrat, en particulier pour veiller au risque de sous-investissement à l'approche de la date de renouvellement de la concession, et au risque de dégradation de la qualité fournie.

Une troisième circonstance qui mène le monopole à rapprocher son prix du coût moyen est la présence d'une compétition intermodale. Cette forme de compétition est particulièrement active dans le domaine de l'énergie et du transport. Elle est illustrée dans ce dernier cas à propos du tunnel sous la Manche (voir encadré p. 60).

L'autorité publique dispose ainsi d'autres moyens d'action que la tarification administrée pour amener le monopole à un comportement qui tende vers l'intérêt général. Elle peut abaisser les barrières à l'entrée et à la sortie, promouvoir la rivalité pour obtenir une concession ou encore favoriser la compétition intermodale.

3. L'APPLICATION DE LA THÉORIE DES INCITATIONS ET DES CONTRATS AU PROBLÈME DU MONOPOLE NATUREL

24

25

26

Dans la nouvelle économie publique, le réglementeur cherche à créer les conditions propices qui vont contraindre le monopole à se discipliner. Ces conditions sont établies à travers un contrat de réglementation qui incite l'entreprise à révéler ses caractéristiques technologiques et à engager des efforts de gestion. La nouvelle économie publique applique ainsi au cas du monopole naturel les modèles et les résultats de la théorie des contrats ^[2].

27

SÉLECTION ADVERSE ET ALÉA MORAL

Le problème type étudié est celui de l'asymétrie d'information dans une relation qui oppose deux acteurs économiques liés par un contrat (à l'exemple d'un contrat entre employeur et employé ou entre assureur et assuré). Une des parties, nommée le « principal », est moins bien informée que l'autre, qui est qualifiée d'« agent ». Le principal va chercher à mettre au point un mécanisme d'incitations qui amène l'agent à lui révéler l'information qu'il détient. L'agent sait cependant qu'il dispose d'un avantage grâce à son information et qu'il le perd s'il la révèle. Selon le principe qui veut qu'un acteur économique n'agisse jamais contre son intérêt, l'agent n'est pas prêt à céder son information pour rien. Il ne s'engagera avec le principal que s'il obtient une compensation.

28

Quand l'initiative du contrat revient à la partie la moins bien informée et que l'information concerne un état caché, le problème contractuel est qualifié de *sélection adverse*. C'est l'exemple des caractéristiques de production et de demande que l'entreprise réglementée est mieux à même de connaître que le réglementeur. L'entreprise peut manipuler l'information sur ses coûts en déclarant qu'ils sont plus élevés qu'ils ne le sont en réalité pour recevoir une subvention plus forte. Quand l'information concerne une action ou une décision cachées, le problème est appelé *aléa moral*. C'est le cas des choix d'investissements et des efforts de gestion de l'entreprise réglementée. Le réglementeur n'est pas en mesure d'en apprécier le bien-fondé ou de les observer. Afin d'épouser les intérêts de ses employés pour la technique et la stabilité de l'emploi, l'entreprise réglementée peut alors être tentée de mener une politique d'investissements très ambitieuse et de masquer la modestie de ses efforts de gestion pour être plus efficace.

29

Du fait de ces asymétries d'information, le réglementeur est contraint de mettre en place des mesures incitant les entreprises réglementées à révéler leur information privée et à atteindre le bon niveau d'investissements et d'efforts de gestion. Pour résoudre le problème de sélection adverse, le réglementeur doit utiliser une procédure de révélation. Celle-ci repose sur l'idée que, à chaque fois que l'agent a intérêt à mentir, le principal lui propose un paiement qui correspond au moins à ce qu'il aurait gagné s'il avait menti. L'agent peut donc annoncer la vérité sans que cela soit contraire à son intérêt. L'entreprise réglementée pourra ainsi être amenée à déclarer son coût ou son niveau de performance technique. Pour résoudre le problème d'aléa moral, le réglementeur doit mettre au point un contrat qui

30

comporte une forme d'intéressement de l'agent au bénéfice. Le réglementeur, s'il veut inciter le monopole à réaliser l'effort le plus soutenu, lui offrira un contrat qui lui laisse une partie des gains de productivité.

LA COMPÉTITION INTERMODALE DANS LE PASSAGE SOUS LA MANCHE

L'ouverture du tunnel a bouleversé les conditions de concurrence du marché transmanche : les compagnies de ferries, opérateurs traditionnels des liaisons maritimes entre la Grande-Bretagne et le continent, se sont trouvées directement concurrencées par les navettes d'Eurotunnel, tandis que le train Eurostar est devenu une solution alternative à l'avion et à l'autocar.

Avant le tunnel, la concurrence intermodale s'exerçait faiblement. Air France et British Airways – en situation de duopole – et les compagnies maritimes – à l'abri de leur oligopole – ont pu sans obstacle mener des politiques de prix élevés. C'est ce qui a permis aux ferries opérant sur Calais-Douvres de renouveler leur flotte avant l'ouverture du tunnel.

On se trouve aujourd'hui devant une concurrence intermodale multiple et intense. Elle oppose les ferries au Shuttle pour le transport de passagers en voiture ou en autocar, et le train Eurostar à l'avion pour le transport des hommes d'affaires, mais de plus en plus aussi pour le transport des touristes. L'idée qui prévalait avant l'ouverture du tunnel était que la répartition des flux de passagers entre les moyens de transport se stabiliserait rapidement selon leurs caractéristiques techniques intrinsèques, en particulier la rapidité et la fiabilité. En fait, les nouveaux entrants ont étroitement copié leurs rivaux ; ce qui a accru la substituabilité et multiplié l'effet de concurrence intermodale. Dans le cas des réseaux ferroviaires, imiter l'avion a été une stratégie délibérée dès le départ afin de capter la clientèle d'affaires. En revanche, le Shuttle a été amené à imiter ses rivaux sous la contrainte. Initialement, sa politique commerciale consistait à proposer des tarifs 10 % plus élevés que ceux des ferries. Elle mettait en avant le caractère spécifique de ses services techniques (par exemple, la continuité du service quelles que soient les conditions météorologiques affectant l'état de la mer). Cela ne lui a pas permis d'attirer une part suffisante du trafic. Les clients du marché transmanche se sont montrés beaucoup plus attachés que prévu à l'agrément du transport maritime. Ils ont été très sensibles aux campagnes publicitaires des ferries mettant l'accent sur la croisière et l'achat de produits détaxés. Le Shuttle a dû renverser l'orientation de sa politique commerciale. Il a dû aligner ses prix sur ceux pratiqués par les compagnies maritimes et abandonner le tarif uniforme pour une grille différenciée selon l'affluence, politique tarifaire traditionnelle des ferries. Il a abandonné le message marketing sur les performances technologiques pour insister sur la convivialité de ses services. Les navettes du Shuttle se sont transformées en ferries sur rail.

Le degré de substituabilité entre les différentes façon de traverser la Manche

est aujourd'hui tel que le caractère local de monopole naturel de chaque infrastructure ne conduit pas à une tarification au-dessus des coûts moyens.

— Source : d'après S. BRIENS [1996].

LES DILEMMES DU RÉGLEMENTEUR

La nouvelle économie publique montre que l'intervention du régulateur en situation d'asymétries d'information est une affaire de compromis entre trois objectifs contradictoires. En rapprochant le prix du coût marginal, le régulateur cherche à atteindre une allocation efficace des ressources. Il cherche aussi à ce que l'entreprise réalise les meilleures performances productives afin de parvenir à un coût de production plus faible, c'est l'objectif d'efficacité productive. En minimisant la rente d'information laissée au monopole, il cherche enfin à minimiser les effets distributifs distorsifs [Armstrong *et al.*, 1994].

Les dilemmes entre efficacité allocative et effets distributifs, et entre efficacité allocative et efficacité productive, sont exposés dans l'encadré page suivante.

31

32

RÉGLEMENTATION EN INFORMATION ET ACTION CACHÉES

Un des premiers modèles théoriques de réglementation optimale en information cachée est celui élaboré par Baron et Myerson [1982]. Son principe est le suivant. Le monopole fixe son prix, il est autorisé à percevoir la totalité des recettes, et il lui est octroyé un paiement compensatoire. Le régulateur est supposé connaître la courbe de demande. En revanche, seule l'entreprise connaît précisément ses coûts. Le régulateur ne connaît que la fonction de répartition statistique des types d'entreprises selon le coût. Un expert en ingénierie a, par exemple, été consulté et a fourni une fourchette de coûts et leurs probabilités. On suppose que la firme ne peut pas agir sur ce coût en variant son niveau d'effort, ce qui élimine le problème d'aléa moral. Un cas limite du modèle est rencontré lorsque le paiement compensatoire est fixé à la totalité du surplus du consommateur. Le monopoleur maximisateur a alors intérêt non pas à maximiser son seul surplus de producteur mais à maximiser la somme surplus producteur et surplus consommateur. Il va donc fixer son prix au coût marginal. Son intérêt coïncide alors avec l'objectif maximisateur de bien-être du régulateur. Comme cette solution correspond au paiement compensatoire le plus élevé, elle entraîne également l'effet distributif distorsif le plus grand. Le régulateur doit trouver un compromis entre la minimisation de l'effet distributif et la minimisation de l'écart du prix au coût marginal.

La situation la plus couramment modélisée est celle où le régulateur est en présence d'une double asymétrie d'information (voir, par exemple, Laffont et

Tirole [1993]). Les capacités techniques de l'entreprise lui sont imparfaitement connues et l'effort réalisé pour gérer ces capacités ne peut être observé. Il y a par exemple deux types d'entreprises, les unes disposant de la technique performante, les autres de la technique peu performante. Le réglementeur connaît la distribution statistique de cette caractéristique mais ne peut pas savoir à quel type il a affaire. Quant à l'effort de productivité, il n'est pas connu du réglementeur. En revanche, le réglementeur connaît la perte d'utilité de l'entreprise qui apparaît à mesure que l'effort qu'elle consent s'élève. Le réglementeur observe le coût ainsi que la quantité produite mais n'est donc pas capable de juger ce qui dans ce résultat provient de la capacité technique ou ce qui provient de l'effort. En particulier, il ne sait pas démasquer l'entreprise qui fait passer un niveau d'effort sous-optimal pour une dotation technique peu performante.

Pour surmonter cette double déficience de connaissance du réglementeur, il faut mettre au point un contrat qui incite l'entreprise à révéler ses véritables performances techniques et à produire le niveau d'effort adapté. Ce contrat prend la forme d'un barème de transferts linéaires qui diminuent avec le coût observé. Il est proposé à l'entreprise, qui va alors optimiser ses décisions de production et d'effort de manière à maximiser ses recettes conditionnellement à ce barème. Le barème est construit de telle sorte que l'entreprise disposant de la technique performante choisira un contrat incitatif à l'effort. Elle optera pour un transfert principalement composé d'un paiement fixe qui lui garantit de s'approprier l'essentiel des gains de productivité. À l'inverse, l'entreprise à faible capacité technique choisira un contrat peu incitatif. Elle optera pour un transfert principalement composé d'un paiement proportionnel au coût afin de couvrir ses dépenses. Intuitivement, on comprend qu'un tel contrat est optimal car c'est l'absence d'effort de l'entreprise à forte capacité technique qui est le plus préjudiciable à la collectivité et parce que le paiement compensatoire qui devrait être versé à l'entreprise à faible capacité technique pour obtenir une incitation à l'effort serait insuffisamment productif.

Le barème de contrats comprend ainsi deux extrêmes. L'un est un contrat qui garantit à l'entreprise le remboursement total du coût. Il résout le problème de la sélection adverse puisque l'entreprise n'est pas tentée de se faire passer pour plus performante qu'elle n'est. En revanche, il n'incite à aucun effort puisque la diminution du coût qui en résultera profitera uniquement aux consommateurs. Ce contrat, dit *cost-plus*, ne laisse aucune rente à l'agent, ici l'entreprise, supérieurement informé.

L'autre contrat extrême du barème est celui qui offre l'incitation maximale à l'effort. À travers un transfert fixe, indépendant du coût, il garantit à l'entreprise de bénéficier de la totalité de ses gains de productivité. Ce contrat, dit *fixed price*, élimine le problème de l'aléa moral, mais en contrepartie de l'abandon par le réglementeur de toute la rente d'information. En revanche, il n'agit pas contre la sélection adverse. Confronté à une double asymétrie, le

réglementeur est donc face à un dilemme : s'il privilégie la révélation de la caractéristique technique de l'entreprise, il sera capable de fixer le prix proche du coût mais l'entreprise ne cherchera pas à produire au plus bas coût ; s'il privilégie l'incitation à l'effort, l'entreprise produira au plus faible coût mais bénéficiera d'une rente qui écarte le prix du coût. Le réglementeur doit trouver un compromis entre l'efficacité allocative et l'efficacité productive.

Le dilemme entre efficacité allocative et efficacité productive est en pratique illustré par le choix de l'instrument de réglementation entre mesure de fixation du taux de rentabilité du capital (règle du rate of return) et mesure par plafonnement des prix (règle du price-cap). La première s'apparente au contrat cost-plus car l'entreprise est assurée d'un revenu indexé sur ses coûts de capital ; elle permet au réglementeur d'assurer un faible écart entre prix et coût, mais n'incite aucunement à l'effort. Elle présente le défaut d'encourager l'entreprise à favoriser l'allocation des facteurs en faveur du capital par rapport au travail. Cet effet de surcapitalisation est connu sous le nom d'effet Averch-Johnson [1962]. La seconde mesure, le plafonnement des prix, s'apparente au contrat fixed price. C'est l'exemple du RPI X utilisé au Royaume-Uni pour la tarification des infrastructures de réseau. En théorie, elle est très incitative puisque les efforts additionnels de productivité profitent entièrement au monopole [Liston, 1993]. Elle favorise ainsi la recherche continue de la production au moindre coût. Elle exige toutefois que le monopole soit persuadé que le réglementeur n'abusera pas de son pouvoir en resserrant le plafonnement au fur et à mesure que l'entreprise réalise des gains de productivité.

Les développements théoriques modernes de la réglementation du monopole naturel présentés dans ce chapitre concordent dans les faits avec une transformation des pratiques des réglementeurs. De façon générale, ces derniers cherchent plus aujourd'hui à discipliner le monopole en agissant sur son environnement qu'à prendre les décisions à sa place, en particulier en matière de tarification. Cette évolution technique de la réglementation est à l'œuvre dans les industries de réseau, que nous allons maintenant étudier.

NOTES

[1] $(C_M - C_m)Q^* = [C(Q^*)/Q^* - C_m]Q^* = C(Q^*) - C_mQ^* = F + C_mQ^* - C_mQ^* = F.$

[2] Pour une présentation en français de cette théorie, voir SALANIÉ [1994].

PLAN

1. Le problème canonique du monopole naturel

L'échec de la main invisible en présence de rendements croissants

Éléments de solution canonique

Critique de la solution canonique

2. Un choix élargi de solutions pour la décision publique

La frontière du monopole naturel

Marché contestable, compétition pour le marché et compétition intermodale

3. L'application de la théorie des incitations et des contrats au problème du monopole naturel

Sélection adverse et aléa moral

Les dilemmes du régulateur

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

 PRÉCÉDENT

SUIVANT 

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

V. La réglementation du monopole dans les industries de réseau

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 64 À 76

ARTICLE

Illustrer l'application de la réglementation du monopole naturel par l'exemple des industries de réseau peut paraître paradoxal. Les monopoles historiques, comme la SNCF, EDF ou France Télécom, ne sont-ils pas remis en cause par l'ouverture progressive à la concurrence de leurs activités ? Le transport aérien et ferroviaire, la distribution de gaz et d'électricité, ou encore l'acheminement du courrier et des télécommunications ne sont-ils pas soumis à un vaste mouvement de déréglementation ? Pourquoi alors étudier le monopole et sa réglementation justement là où il semble qu'ils soient en train de disparaître ?

1

En fait, les apparences sont trompeuses. L'interprétation de la fin du monopole et de sa réglementation dans les industries de réseau repose sur deux équivoques.

2

Il ne faut pas confondre monopole naturel et monopole historique. Dans les industries de réseau, la frontière des monopoles historiques s'est étendue bien au-delà du maillon des activités en monopole naturel (voir encadré, p. 65). L'ouverture à la concurrence remet en cause cette extension mais ne tire pas un trait sur le caractère de monopole naturel de certaines infrastructures de réseau.

3

Par ailleurs, déréglementation ne signifie pas suppression de la réglementation. Dans ce chapitre, nous allons voir qu'au contraire l'ouverture à la concurrence des industries de réseau conduit à de nouvelles réglementations. Ce qu'il est convenu d'appeler déréglementation est en fait une réforme de la réglementation [Majone, 1990].

4

Cette réforme comporte plusieurs volets : 1) une réorganisation de l'industrie liée à l'ouverture à la concurrence qui peut aller jusqu'à l'éclatement complet du monopole historique ; 2) une séparation entre le monopole, le gouvernement et le réglementeur. L'objet de ce chapitre est de décrire ces évolutions à travers la discussion de deux questions centrales : faut-il démanteler l'opérateur ? Sur quelle doctrine repose la mise à distance du gouvernement de la gestion du monopole et de l'administration de la réglementation ?

LES INDUSTRIES DE RÉSEAU

Les industries de réseau se sont concentrées historiquement dans quatre grandes activités économiques : le transport, l'énergie, les communications et les services d'environnement. Cette dernière grande activité n'est pas toujours comprise dans la liste sectorielle des industries de réseau car le plus souvent il est fait uniquement référence aux réseaux d'échelle nationale. L'assainissement des eaux, la collecte et le traitement des déchets s'opèrent à l'échelle des collectivités locales.

D'un point de vue analytique, les industries de réseau partagent deux traits. D'une part, elles présentent une caractéristique de monopole naturel pour une partie de leurs activités. Cette partie concerne justement le réseau, c'est-à-dire une infrastructure d'interconnexion : une ligne de chemin de fer, un circuit de distribution du courrier, un système de canalisation de l'eau potable, etc. La frontière de monopole est ici directement liée aux conditions techniques et de demande. Elle varie en fonction des progrès scientifiques et des besoins des usagers. Par exemple, le monopole naturel de certaines lignes aériennes court-courrier s'est réduit. L'amélioration du moteur turbo-propulseur, qui rend plus économiques les avions de petite taille, et la croissance de la densité du trafic entre métropoles régionales ont permis d'envisager des liaisons à moindre coût opérées par plusieurs compagnies.

D'autre part, en Europe et en France en particulier, les industries de réseau assurent une fonction sociale de redistribution de la richesse (voir chapitre VII). Les entreprises sont contraintes de remplir des obligations de service public fixées par l'État, comme l'acheminement du courrier aux habitations des hameaux les plus reculés. Longtemps ces services non rentables ont été directement financés par l'opérateur. En contrepartie, il disposait de droits exclusifs sur des segments de marché plus rémunérateurs. Aujourd'hui encore la Poste bénéficie d'un monopole pour la distribution du courrier publicitaire sur l'ensemble du territoire, y compris dans les grandes villes, où pourtant la taille du marché rendrait possible la présence de plusieurs opérateurs. Le monopole légal qui lui est attribué sur ce segment lui permet d'extraire un profit qui sert à financer l'acheminement du courrier dans les zones à plus faible densité de population. La frontière du monopole est ici déterminée par l'objectif de redistribution qu'assignent les autorités publiques aux entreprises

de réseau. Plus les obligations de service public sont ambitieuses, plus elles sont coûteuses, et plus les activités réservées, c'est-à-dire protégées de la concurrence, doivent s'étendre au-delà du monopole naturel.

1. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE : QUELLE ORGANISATION DE L'INDUSTRIE PROMOUVOIR ?

L'ouverture à la concurrence vise à rendre les activités de réseau plus performantes en termes de prix et de qualité. Son principe directeur est de limiter le monopole légal qui protège l'opérateur au seul maillon de ses activités en monopole naturel. Cela revient à conserver les infrastructures en situation de monopole, mais à en autoriser l'accès à plusieurs entreprises afin de promouvoir la concurrence sur les services.

6

DEUX CONCEPTIONS DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

Il existe une ligne de clivage entre deux desseins : encourager la concurrence en contribuant activement à l'émergence de nouveaux opérateurs ; ou rendre la concurrence possible en levant seulement les obstacles juridiques qui interdisent l'arrivée de nouveaux entrants. Dans le premier cas, la concurrence effective se mesure au nombre d'opérateurs. L'idée est que plus les entreprises seront nombreuses à utiliser le réseau en monopole naturel, plus les services aux consommateurs seront performants en prix et en qualité. Dans le second cas, la notion de concurrence qui sert de référence est celle de concurrence potentielle défendue par la théorie des marchés contestables [Baumol *et al.*, 1982]. La position monopolistique d'une entreprise n'est pas considérée comme synonyme d'inefficacité mais peut, au contraire, refléter des compétences techniques et commerciales plus élevées dont les consommateurs tirent parti. Selon cette conception, l'absence d'opérateurs du réseau autres que le monopole historique ne doit pas amener à conclure à l'absence de compétition. Bien que n'existant qu'à l'état potentiel, la concurrence exerce ses bienfaits en stimulant l'innovation en qualité et la baisse des coûts. Il suffit donc par exemple (s'il n'y a pas d'autres barrières à l'entrée, ni de barrières à la sortie) que d'autres entreprises soient autorisées à se raccorder au réseau pour que le monopole historique soit incité à améliorer ses performances.

7

Ces conceptions conduisent à des prescriptions opposées en matière de réorganisation des industries de réseau : l'une préconise de démanteler l'opérateur dominant tandis que l'autre l'autorise à demeurer dans ses frontières historiques.

8

DÉMANTELER LES MONOPOLES INDUSTRIELS

Le démantèlement des activités du monopole en plusieurs entités indépendantes est la voie la plus fréquemment empruntée dans les pays anglo-saxons. Comme l'illustrent les exemples de l'encadré ci-après, le redécoupage s'exerce sur de multiples plans (par métiers verticaux, par métiers horizontaux, par zones géographiques) et donne naissance à un nombre plus ou moins grand d'entreprises indépendantes. Lorsqu'une seule séparation est opérée, elle concerne toujours la séparation entre l'activité amont de gestion de l'infrastructure et l'activité aval de gestion des services. Notons que le démantèlement du monopole n'est pas obligatoirement associé à une décision de privatisation, comme en témoigne la réforme des chemins de fer suédois. Ce dernier cas montre que le souci de conserver un caractère public aux entreprises (pour des raisons stratégiques ou sociales) est compatible avec un redécoupage des activités pour améliorer les performances.

LE REDÉCOUPAGE DE L'ORGANISATION INDUSTRIELLE

L'exemple le plus souvent cité de démantèlement de monopole lié à la déréglementation est celui de l'éclatement d'ATT [Curien et Gensollen, 1992]. Cette compagnie domine largement l'industrie des télécommunications aux États-Unis depuis le début du siècle. En 1982, dans le cadre d'un procès l'opposant aux autorités de la concurrence, elle est amenée à se séparer des activités de télécommunications locales. Cette séparation donne naissance à une centaine d'entreprises régionales indépendantes. Elles bénéficient du monopole local d'accès aux clients finals, mais, en contrepartie, elles sont soumises à l'interdiction de développer d'autres activités, en particulier les télécommunications longue distance, les services de traitement d'information et la production d'équipement. La partie d'ATT à laquelle revient le reste du réseau se spécialise alors dans les télécommunications interurbaines et internationales, segments de marché désormais ouverts à la concurrence. Les usagers nord-américains peuvent ainsi choisir leurs compagnies de téléphone longue distance. Ces dernières, comme ATT, paient une charge d'accès aux entreprises régionales pour l'utilisation de la boucle locale du réseau.

Un exemple moins spectaculaire est celui des chemins de fer suédois [Hylen, 1997]. En 1988, l'infrastructure est placée sous la responsabilité d'une administration ferroviaire, Banverket, tandis que l'exploitation est transférée à une société anonyme propriété de l'État, Statens Jarnvägar. Banverket perçoit des subventions publiques d'investissement et assure la maintenance du réseau rétribuée par le péage de Statens Jarnvägar. Ce dernier gère le matériel roulant, les gares, et assure le transport du fret et des passagers.

La voie suivie au Royaume-Uni [Nash, 1997] est à l'opposé du modèle suédois. D'abord parce que la réorganisation est cette fois associée à une privatisation ; ensuite parce que l'opérateur historique a été divisé en plus de soixante-dix

morceaux. La propriété et la gestion du réseau a été l'affaire de Railtrack, un monopole privé. Le matériel roulant a été distribué à trois compagnies. L'exploitation des services de transport de fret a été répartie entre plusieurs opérateurs, dont trois de grande taille qui ont été achetés par une entreprise américaine. L'exploitation des services de transport de passagers a été découpée en vingt-six concessions régionales. Elles ont été attribuées par un système d'enchères. Les concessions sont d'une durée de sept à quinze ans. Grâce à cet éclatement, il a été possible à quelques-uns de jouer au train électrique grandeur nature ; pour cela, il suffit au départ de disposer de capitaux, puis d'obtenir une licence ; ensuite tout s'achète ou se loue : les locomotives, les gares, les droits de passage, la signalisation, etc.

LE CHOIX DU PLAN DE DÉCONSTRUCTION

Le problème principal que pose le démantèlement est celui du choix du plan de déconstruction. Où s'arrête la frontière du monopole naturel ? De nombreuses décisions pratiques dépendent de la réponse à cette question : faut-il conserver un réseau de taille nationale ou le diviser en plusieurs unités régionales ? Faut-il affecter l'entretien du réseau et la régulation du trafic à l'entreprise de gestion des infrastructures ou bien aux gestionnaires de services ? Le problème est de déterminer *ex ante* quelle est l'organisation industrielle la plus efficace. Cela présuppose une connaissance des coûts et de la demande ainsi que de leurs évolutions futures qui est hors d'atteinte du régulateur.

10

La bonne question n'est donc pas de dessiner le plan de déconstruction parfait, mais de savoir s'il faut plutôt prendre le risque de trop démembrer que pas assez. La réponse est sans ambiguïté. Mieux vaut couper en un grand nombre de parties car le marché est plus facilement capable de les réassocier que de les émietter. Si un mouvement d'intégration verticale ou de diversification horizontale accroît les performances de l'entreprise, il sera rapidement mis en œuvre. Il est en effet conforme aux intérêts des actionnaires. En revanche, si, faute d'un démantèlement suffisant, l'entreprise conserve des avantages monopolistiques, ses propriétaires n'ont pas intérêt à rattraper l'erreur du régulateur en décidant eux-mêmes de scinder leur groupe en plusieurs morceaux. Cette règle est parfaitement illustrée par l'évolution contrastée en Grande-Bretagne des secteurs du gaz et de l'électricité. Les actionnaires de British Gas qui avaient acheté un monopole ont farouchement résisté aux pressions de l'agence de réglementation, Ofgas, poussant à son démantèlement. Lors de sa privatisation, l'organisation de British Gas avait en effet été conservée, en particulier l'intégration en son sein des activités de production, de transport et de distribution. Un monopole privé succédait donc à un monopole public. Ofgas a su progressivement imposer à British Gas la filialisation de ses divisions verticales et la mise en place de frontières quasi étanches entre elles,

11

frontières ironiquement qualifiées par les observateurs de muraille de Chine. Au bout du compte, le réglementeur a fini par pousser les dirigeants et les actionnaires à décider eux-mêmes de scinder la société en entreprises indépendantes. En tout, dix années ont été nécessaires. En revanche, dans l'électricité, les premiers mouvements de concentration et d'intégration verticale se sont déclenchés dès la fin des droits exclusifs de l'État britannique sur les distributeurs régionaux [Glachant, 1996]. De tels mouvements ne doivent pas surprendre. Ils reflètent une caractéristique de base des industries de réseau : des coûts irrécouvrables considérables et des prévisions de long terme sur la demande extrêmement incertaines. En rendant les consommateurs captifs, les liens d'intégration verticale à travers des fusions, des alliances ou des contrats de long terme limitent les risques très élevés d'investissement dans ces industries [Helm, 1994].

CONSERVER LES FRONTIÈRES DE L'OPÉRATEUR HISTORIQUE

La voie d'ouverture à la concurrence qui consiste à autoriser l'accès des infrastructures à de nouveaux opérateurs sans exiger le démantèlement des monopoles historiques est celle suivie par la Commission européenne. Il est important de souligner que le terme de « nouvel opérateur » désigne aussi bien un nouvel entrant dans l'industrie, comme Bouygues dans les télécommunications, que des opérateurs venant d'autres pays, comme British Airways exploitant en France des lignes aériennes intérieures. C'est surtout l'entrée de ces derniers qui intéresse la Commission et qui justifie son intervention puisqu'elle a la charge de réduire les frontières commerciales et industrielles au sein de l'Union européenne. L'autorisation d'accès aux tiers n'oblige pas à scinder les monopoles historiques en une partie correspondant à la gestion du monopole naturel et une autre à la prestation de services à partir du réseau. Elle requiert une simple séparation comptable entre l'infrastructure et l'exploitation. C'est ainsi que la Directive 91/440, qui a lancé la réforme de réglementation du secteur ferroviaire, oblige les compagnies nationales à distinguer des charges d'infrastructures au sein de leur comptabilité. Cette séparation permet au réglementeur de disposer de données pour fixer le montant des péages que doivent acquitter les nouveaux entrants pour utiliser le réseau.

12

LA RÉGLEMENTATION DES CHARGES D'ACCÈS

La fixation des péages (ou charges d'accès, ou charges d'interconnexion de réseau) est le principal problème que soulève la décision de conserver les frontières historiques du monopole. Quand le gestionnaire du réseau a été séparé de ses activités aval de service, la réglementation du péage est une simple réglementation de monopole naturel. La difficulté du réglementeur est d'éviter un déséquilibre des charges d'accès en faveur du gestionnaire d'infrastructure ou en faveur des exploitants. Si la redevance est fixée à un niveau supérieur au coût marginal de long

13

terme, elle va entraîner un surinvestissement dans les infrastructures ; inversement, si le réglementeur pêche par défaut, le monopole ne disposera pas de revenus suffisants pour entretenir et renouveler ses équipements. On peut même envisager que les charges d'accès soient négociées librement entre les parties industrielles sans l'intervention du réglementeur. En effet, le cas de figure à considérer n'oppose plus une entreprise en monopole face à de très nombreux ménages mais une entreprise en monopole face à un petit nombre d'entreprises clientes, parfois même une seule. Son pouvoir de domination est par conséquent plus limité et les coûts de la négociation sont considérablement réduits. Ce cas de figure a par exemple été observé pour le péage ferroviaire du fret au Royaume-Uni. Il est déterminé dans le cadre d'une négociation bilatérale entre Railtrack, l'ancien monopole privé d'infrastructures, et EWSR, l'exploitant principal du réseau pour le transport des marchandises [Baritaud, 1997].

Le péage négocié est en revanche exclu dès lors que le monopole historique reste intégré verticalement. En effet, si la décision est laissée à l'appréciation de l'opérateur historique, ce dernier peut tirer avantage de son intégration verticale en fixant un montant de péage plus élevé que ses coûts de long terme. Les concurrents seront pénalisés, voire empêchés d'entrer, si leur plus grande efficacité ne compense pas le surcoût de péage, alors que l'opérateur intégré pourra transférer une partie du gain de sa division infrastructures pour effacer la perte de sa division services. Les concurrents sur les services ainsi dominés ne peuvent alors que suspendre leur décision d'entrer ou contourner le réseau en créant le leur, ce qui serait inefficace pour la collectivité. Dans le cas du non-démantèlement de l'opérateur historique, l'intervention publique doit donc favoriser une gestion efficace du réseau (c'est-à-dire éviter les surinvestissements et inciter aux efforts de productivité), mais aussi veiller à l'exercice d'une concurrence loyale entre le monopole intégré et les nouveaux entrants. En revanche, si la voie du démantèlement est choisie, tous les opérateurs de services sont sur un pied d'égalité pour utiliser le réseau.

14

Plusieurs méthodes de tarification du péage peuvent être employées. Leurs grandes lignes sont décrites dans l'encadré p. 71.

15

UN PREMIER ÉPISODE

Les cas britanniques de l'électricité et du chemin de fer montrent que le démantèlement du monopole historique est suivi par des mouvements de fusion et d'acquisition. De même, le maintien du monopole dans ses frontières n'est lui aussi qu'un premier pas de l'évolution de l'industrie de réseau vers une nouvelle organisation.

16

LE CALCUL DES CHARGES D'ACCÈS À L'INFRASTRUCTURE

Les méthodes de calcul [Curien, 2003] diffèrent selon la manière dont sont pris en compte les coûts joints, les coûts fixes et la demande.

Les coûts joints sont les coûts qu'il n'est pas possible d'attribuer directement à un produit ou à un client. Ils s'opposent aux coûts directs. La difficulté est de les ventiler entre les différentes parties du réseau. Par exemple, comment répartir les frais généraux de la division infrastructure de la SNCF entre les différentes lignes ferroviaires. Au prorata des distances ? des recettes ? du nombre de passagers ? Il y a une part d'arbitraire à choisir une clé de répartition des coûts joints.

Les coûts fixes s'opposent aux coûts variables. Ce sont les coûts indépendants du niveau de production. Ils varient cependant selon l'échelle de temps considérée. Quelle référence temporelle choisir pour les calculer ? Faut-il se reporter en arrière et considérer les coûts fixes historiques, ou se référer aux techniques en développement ? Le coût historique doit-il aussi intégrer les coûts irréversibles de l'opérateur dominant correspondant à des décisions passées malencontreuses ?

Coûts joints et coûts fixes sont très élevés dans les industries de réseau. Ils représentent par exemple 35 % du coût de France Télécom [Champsaur, 1996]. Il y a trois principales méthodes de calcul des charges d'accès.

La méthode des coûts totalement distribués, ou coûts complets, consiste à répartir l'ensemble des coûts du réseau entre les utilisateurs, qu'ils soient joints ou directs, fixes ou variables. C'est la plus ancienne des méthodes. Elle est aujourd'hui critiquée car elle n'incite pas le monopole à être efficace. Tous ses coûts lui sont en effet remboursés.

La méthode des composants efficaces (Efficient Component Pricing Rule) de Baumol et Sidack [1994] fixe le péage à la somme du coût incrémental direct qu'induit l'interconnexion (par exemple la circulation d'un train supplémentaire sur le réseau) et du manque à gagner que subit l'opérateur historique en ne servant pas lui-même le client final. En conséquence, seuls les entrants plus efficaces que l'opérateur historique sont capables d'accéder au réseau.

La méthode de Ramsey-Boiteux en asymétrie d'information [Laffont et Tirole, 1996] correspond à une tarification optimale de second rang. Soucieux de maximiser le surplus social, le régulateur impose un prix de l'interconnexion égal à son coût marginal augmenté d'une marge inversement proportionnelle à l'élasticité de la demande au prix. Cependant, comme il ne dispose pas des informations nécessaires sur les coûts et l'effort de l'opérateur historique, la règle de Ramsey-Boiteux est ici doublée d'un mécanisme incitatif.

Le faible impact de l'ouverture légale de l'accès des tiers au réseau sur les performances de l'opérateur historique conduit souvent le régulateur à encourager la concurrence et non plus seulement à l'autoriser. Un cas d'école est

celui de Mercury dans les télécommunications britanniques [Armstrong et Vickers, 1995]. L'agence de réglementation, Oftel, a porté à bout de bras le développement de cette entreprise. Elle lui a accordé des conditions avantageuses d'interconnexion au réseau au détriment de British Telecom. En ne payant pas les coûts réellement supportés par British Telecom sur le réseau local, Mercury a pu se positionner sur les lignes aux densités les plus fortes et dégager ainsi un coût moyen inférieur malgré son handicap de taille. Une autre pratique du régulateur pour construire la concurrence sans procéder au démantèlement consiste à ouvrir des enchères sur une partie du réseau. Aux Pays-Bas, afin d'éroder le monopole de NVS, l'entreprise publique nationale de transport interurbain par bus, plusieurs lignes lui ont été reprises et mises en enchère. Une nouvelle entreprise, à capitaux américains, a pu ainsi pénétrer le marché en emportant une concession sur deux, NVS ayant remporté les enchères sur l'autre moitié. N'étant pas satisfait par les efforts de NVS pour améliorer ses performances, le gouvernement hollandais a repris un plus grand nombre de lignes à l'opérateur historique pour les allouer, exclusivement cette fois, à d'autres entreprises.

Il n'est pas possible de prédire précisément vers quelle forme d'organisation stabilisée convergent les industries de réseau. Un trait de l'organisation future qui se dessine cependant est celui d'une organisation en oligopole regroupant des entreprises opérant dans plusieurs pays, voire sur l'ensemble de la planète. La déréglementation permet aux industries de réseau d'emprunter le chemin de la mondialisation.

18

2. LES PRINCIPES DE LA SÉPARATION DU GOUVERNEMENT, DU MONOPOLE ET DU RÉGLEMENTEUR

La déréglementation des monopoles s'accompagne d'une réorganisation des autorités publiques. Cette réorganisation présente deux principales lignes de force : elle opère une séparation entre le gouvernement et le monopole historique ; elle met en place une autorité de réglementation spécialisée.

19

LA SÉPARATION DU GOUVERNEMENT ET DU MONOPOLE

Elle est présentée par ses défenseurs comme visant à préserver le monopole des interventions intempestives du pouvoir exécutif dans sa gestion. La privatisation en est la forme la plus radicale puisqu'elle établit une coupure complète avec l'État. D'autres formes de séparation consistent à détacher les monopoles des ministères en créant des établissements publics à caractère industriel et commercial.

20

Les industries de réseau se sont pliées à de multiples rôles. L'État peut utiliser les monopoles à des fins de redistribution entre régions et entre ménages. Il peut trouver aussi dans le monopole public une source de recette budgétaire

21

supplémentaire. Les entreprises de réseau peuvent être également asservies à des objectifs macroéconomiques de croissance et d'emploi. Cette variété des rôles ouvre la porte à des interventions répétées du gouvernement dans la gestion des entreprises de réseau, au gré de ses besoins du jour : coup de pouce à la croissance, frein à la perte d'emploi industriel, déficit budgétaire à combler, relance d'une économie régionale ou urbaine, obligation envers une catégorie de population réservoir de votes à l'approche d'une élection, etc. Ces à-coups freinent le développement de réseaux performants sur le plan commercial et financier.

Au Royaume-Uni, la mainmise du pouvoir exécutif sur les entreprises publiques a été un argument majeur de la déréglementation. L'éloignement des monopoles publics à l'égard du gouvernement y a pris la forme d'une séparation complète, la privatisation. Cette voie était considérée par les conservateurs britanniques comme la seule solution possible de séparation car ils jugeaient que l'État est par nature incapable de se comporter en actionnaire responsable, c'est-à-dire soucieux avant toute chose de rentabiliser son capital. L'État n'exercerait pas de pression suffisante pour améliorer les performances des entreprises : il tolérerait facilement, voire encouragerait, les sureffectifs ; il inciterait à surinvestir ; il laisserait filer les déficits [Foster, 1992].

22

Si un pouvoir d'actionnaire ne peut être isolé et séparé des autres missions de l'État, la privatisation est la seule façon de mettre vraiment le monopole à l'abri des besoins de redistribution imposés par le gouvernement. S'il est envisageable, en revanche, qu'une autorité de l'État puisse se conduire comme un actionnaire responsable, la mise à distance du monopole à l'égard du gouvernement ne passe pas forcément par la privatisation. De ces deux conceptions, la première domine au Royaume Uni, la seconde en France.

23

LA CRÉATION D'AUTORITÉS DE RÉGLEMENTATION

La mise en place d'autorités de réglementation se déroule simultanément à l'ouverture à la concurrence. Elles sont doublement spécialisées. D'une part, elles ont en charge un secteur spécifique ; d'autre part, elles poursuivent uniquement des missions de réglementation. Sont exclues de leurs attributions des missions de définition des obligations de service public, de contrôle de la gestion interne de l'entreprise, etc. Examinons le cas des premières agences de réglementation du Royaume-Uni. Une agence est spécialisée dans la réglementation des télécommunications (Ofcom), une autre dans celle de l'eau (Ofwat), une troisième dans celle de l'électricité (Ofgem), une quatrième dans celle du gaz (Ofgas), etc. Elles emploient chacune plusieurs centaines de fonctionnaires. Ces agences sont des organisations publiques, mais elles sont détachées des ministères. Leurs directeurs, nommés par le gouvernement, sont dotés d'un grand pouvoir discrétionnaire. Elles

24

sont qualifiées d'agences indépendantes car, une fois mises en place, leurs décisions n'ont pas à être approuvées par le gouvernement ou par le Parlement ; leurs directeurs n'ont de comptes à rendre à aucune autorité de tutelle.

Accorder son indépendance à l'autorité de réglementation n'est pas un élément qui accompagne nécessairement la déréglementation. Les Britanniques ont suivi cette voie avec le souci, une fois encore, d'écarter l'industrie réglementée des interventions jugées toujours intempestives du gouvernement. Le personnel politique chassé par la porte de la privatisation, il ne fallait pas risquer de le voir revenir par la fenêtre d'un régulateur impuissant à s'opposer aux demandes d'extension de réseau, de maintien des emplois ou de prestations de services sociaux.

25

En revanche, l'autorité de réglementation a nécessairement des frontières propres qui l'isolent de l'État actionnaire et de l'État redistributeur. Les intérêts sont en effet très divergents. En tant qu'actionnaire, l'État est opposé aux pertes de parts de marché du monopole sur les services ; pour l'autorité de réglementation, ce recul est le signe du succès de ses interventions. En tant que redistributeur, l'État est opposé à la suppression des subventions croisées car c'est un instrument de financement commode des missions de service public ; au contraire, pour l'autorité de réglementation, les subventions croisées représentent un casse-tête qu'elle cherche à supprimer.

26

Avant la réforme de la réglementation, les décisions de réglementation sont dispersées dans l'État et elles se glissent parfois même dans les plis du monopole. Prenons le cas d'EDF avant la création de la Commission de Régulation de l'Électricité. Le ministère de l'Industrie est surtout cantonné dans la réglementation technique. De plus, il joue souvent le rôle de porte-parole du monopole auprès du ministère des Finances. Plusieurs employés d'EDF sont d'ailleurs détachés dans la direction du ministère de l'Industrie en charge de l'électricité. Le ministère des Finances a pris sur les grandes décisions de prix et d'investissements d'EDF, mais plus comme représentant de l'actionnaire que comme régulateur économique. De fait, l'entreprise se réglemente largement elle-même. Un de ses anciens grands patrons, Marcel Boiteux, n'a-t-il pas laissé son nom à une formule de tarification optimale ? À défaut d'attribution précise des fonctions de réglementation, le monopole dispose d'un grand pouvoir discrétionnaire en matière de tarifs, d'investissements et d'effort de productivité. EDF pratique le même tarif sur l'ensemble du territoire, de la Corse à la Guyane, sans qu'il existe une loi qui l'y oblige expressément. Le président d'EDF agit alors ici comme le représentant de l'intérêt général. Il est le personnage central de la relation entre l'État et l'entreprise.

27

Le personnage central est en train de devenir aujourd'hui le régulateur. Ses décisions modèlent l'organisation de l'industrie, influencent les performances financières des entreprises, déterminent leurs choix d'investissements, et ponctuent même les variations du cours boursier des opérateurs. Le régulateur apparaît

28

dorénavant comme le lien principal entre le gouvernement et l'industrie. Sa nomination ressemble à celle des présidents d'entreprises publiques d'hier, qu'il s'agisse de la rivalité entre ministères sur les personnalités à choisir, du haut niveau de responsabilité du poste proposé, de la nécessité d'une complicité d'idée et d'une relation de confiance durable entre le gouvernement et le futur promu. L'avenir des grands commis de l'État en France sera sans doute plus de diriger les autorités de réglementation que les anciens monopoles – de moins en moins nombreux à conserver un actionnariat public – ou que les services techniques des ministères – appelés à jouer un rôle de plus en plus modeste.

QUE FAIT UNE AUTORITÉ DE RÉGLEMENTATION ? L'EXEMPLE FRANÇAIS DE LA COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉNERGIE (CRE)

La CRE a été mise en place en 2000 dans le cadre de l'ouverture progressive à la concurrence du marché électrique. Ses compétences ont ensuite été étendues au gaz. Elle est composée de sept commissaires nommés par le pouvoir législatif et exécutif pour six ans. Ils sont irrévocables et leur mandat n'est pas renouvelable. Le premier d'entre eux préside la commission, la représente en justice et dirige ses services.

De par la loi, la CRE doit veiller à garantir un accès équitable aux réseaux de transport et de distribution. Il lui revient d'élaborer les tarifs pour l'usage de ces infrastructures. L'approche adoptée est basée sur les coûts complets des gestionnaires de réseau. La CRE veille en particulier à l'absence de subventions croisées entre activités concurrentielles et non concurrentielles et à l'indépendance du gestionnaire du réseau à haute tension, RTE (Réseau de Transport d'Électricité). RTE n'a pas en effet été séparé d'EDF lors de la première phase de l'ouverture du marché français de l'électricité. La CRE approuve les règles comptables de séparation des activités intégrées dans l'opérateur historique. Elle approuve également le programme annuel d'investissement de RTE.

La loi confie aussi à la CRE la mission de veiller au bon fonctionnement des marchés électriques et gaziers. La CRE a, par exemple, supervisé l'organisation du mécanisme d'ajustement, encadré les appels d'offre pour l'achat d'électricité destinée à compenser les pertes du réseau de transport, appuyé la création de la bourse française d'électricité, PowerNext.

La CRE intervient enfin en matière de missions de service public. Elle évalue le montant des charges de ses missions qui font l'objet d'une compensation : surcoût des zones non interconnectées (Corse et DOM-TOM), du dispositif d'achat d'électricité éolienne, etc. Comme pour les tarifs d'accès aux réseaux, la CRE propose aux ministres en charge de l'Énergie et des Finances le montant des charges de service public à retenir et les reversements de compensation à réaliser.

Ce chapitre a montré que l'ouverture des industries de réseau à la concurrence va de pair avec un changement des réglementations et non pas avec leur suppression. Qu'on la jauge au nombre de fonctionnaires qui s'en occupent ou au poids des textes juridiques, la réglementation des industries de réseau ne s'allège pas, bien au contraire.

PLAN

1. L'ouverture à la concurrence : quelle organisation de l'industrie promouvoir ?

Deux conceptions de l'ouverture à la concurrence

Démanteler les monopoles industriels

Le choix du plan de déconstruction

Conserver les frontières de l'opérateur historique

La réglementation des charges d'accès

Un premier épisode

2. Les principes de la séparation du gouvernement, du monopole et du régulateur

La séparation du gouvernement et du monopole

La création d'autorités de réglementation

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

[< PRÉCÉDENT](#)[SUIVANT >](#)

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

VI. La réglementation des biens collectifs

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 77 À 96

ARTICLE

La nature collective de certaines marchandises ou de certains services est un argument central mis en avant par l'économie publique pour justifier une intervention de l'État pour les produire, ou les faire produire. Elle implique que les biens collectifs devraient être financés par l'impôt et non par le marché, et qu'ils devraient être offerts à tous. Le concept de bien collectif se rattache ainsi à la question du service public qui sera étudiée dans le chapitre suivant.

1

Avant d'exposer la théorie des biens collectifs, un avant-propos sur les termes utilisés est nécessaire. Nous emploierons systématiquement par la suite le terme de « bien collectif » et non celui de « bien public ». Ce dernier suggère la présence de la puissance publique, en particulier au titre de fournisseur ou de propriétaire du bien. Nous verrons qu'en théorie les biens collectifs peuvent être financés et produits sans implication de la puissance publique. Le terme de « bien collectif » présente l'avantage d'être neutre. Il ne se réfère à l'initiative d'aucun acteur en particulier : cela peut être une association de consommateurs, un groupe d'entreprises, une municipalité, un gouvernement central, etc. Afin de distinguer le concept économique et les réalités qu'il recouvre, nous avons réservé le terme de « bien collectif » à la définition théorique, et le terme de « service collectif » aux formes empiriques. Celles-ci peuvent alors être spécifiées selon leur dimension géographique (exemple : un service collectif local), leur forme de contrôle (exemple : un service collectif public) et le statut du fournisseur (exemple : un service collectif en régie). Nous réservons le terme de « service public » au concept juridique. Une entreprise qui sert des obligations légales de service public est appelée une entreprise de service public. Cette dénomination réunit aussi bien les entreprises publiques de service public (GDF, SNCF) que les entreprises privées de service public (British Gas, ou les filiales locales de Véolia Environnement).

2

Un bien collectif selon Samuelson [1954] est un bien dont la consommation est collective : il est accessible à tous et sa consommation par un individu n'entraîne pas une moindre disponibilité pour les autres. Un bien collectif s'oppose au bien privé, pour lequel, au contraire, la consommation totale se divise entre les différents usagers et la consommation d'un individu prive tout autre individu de l'utilisation du même bien. La notion de bien collectif associe deux propriétés [Head, 1962] : la non-excludabilité et la non-rivalité de l'usage. Nous allons voir que chacune renvoie à une source d'inefficacité du marché spécifique : l'absence d'incitation à produire liée au comportement de passager clandestin et le rationnement sous-optimal des consommateurs en présence de coût d'encombrement nul.

1. LA MAIN INVISIBLE TENUE EN ÉCHEC PAR LES BIENS NON EXCLUDABLES

La non-excludabilité désigne l'impossibilité d'exclure de l'usage un utilisateur, même s'il ne contribue pas au financement du bien. À l'exemple de la dissuasion nucléaire ou du phare, une fois les investissements réalisés, chacun peut en profiter. Bien sûr, on peut imaginer un dispositif technique qui rende inobservables les signaux des balises aux marins non équipés ; le bien collectif devient alors excludable. C'est le cas de figure rencontré dans la télévision depuis l'invention des décodeurs. Ils permettent d'empêcher les non-abonnés aux chaînes cryptées d'avoir accès gratuitement aux programmes. Dans le cas de la dissuasion nucléaire, non seulement personne ne peut être exclu de son usage, mais sa consommation s'impose à tous, même à ceux qui dénoncent une telle orientation stratégique. Pour y échapper, les pacifistes n'ont que la possibilité d'émigrer [Cornes et Sandler, 1986]. À ce propos, remarquons que la notion d'excludabilité se rapporte toujours à un territoire ou à une communauté d'une juridiction donnée. Ainsi, la défense nationale de la France est un bien considéré comme non excludable même si elle ne profite pas à l'ensemble des habitants de la planète.

UN PROBLÈME D'INCITATION À PRODUIRE

Le problème pratique que posent de tels biens est celui du manque d'incitations des entrepreneurs à les produire. Ils savent à l'avance qu'ils auront du mal à se faire payer. En effet, ils n'ont aucun moyen de priver d'utilisation les agents qui ne rémunèrent pas leurs services. Les consommateurs sont peu enclins à payer puisque rien ne les y oblige. En conséquence, le marché ne produira pas les biens non excludables en quantité suffisante. D'un point de vue normatif, il est donc pris en défaut d'efficacité. La cause de cette défaillance du marché réside dans ce qu'il est convenu d'appeler le comportement de passager clandestin.

Dans sa version simple, le problème du passager clandestin peut être représenté par la matrice ci-dessous.

Tableau 3 : LE PASSAGER CLANDESTIN

		Décision des autres joueurs	
		ils contribuent	ils ne contribuent pas
Décision de A	il contribue	$2 - 1 = 1$	$- 1$
	il ne contribue pas	2	0

Un utilisateur potentiel A du bien non excluable a le choix entre deux stratégies : contribuer ou ne pas contribuer à la rémunération du producteur. Deux options sont possibles quant au reste des joueurs : les autres utilisateurs potentiels contribuent ; ou ils ne contribuent pas. Si le bien est produit, A retire un bénéfice de 2, qui correspond à l'accroissement de la satisfaction de ses besoins. Admettons que sa contribution s'élève à 1 s'il décide de rémunérer le producteur. Si les autres ne contribuent pas, il subit une perte nette de 1 (sa contribution), et il bénéficie d'un gain net de 1 (son accroissement d'utilité moins sa contribution) dans le cas contraire. Si, en revanche, A décide de ne pas contribuer, soit il gagne 2 car les autres ont contribué, et il ne paie rien ; soit sa situation ne change pas, car il n'a enregistré ni gain ni perte supplémentaires. On voit ainsi que, quelle que soit l'option suivie par les autres utilisateurs potentiels, A a toujours intérêt à ne pas contribuer car c'est la stratégie qui maximise son gain minimal. Ce raisonnement vaut bien entendu pour tous les autres utilisateurs potentiels. Personne ne contribuera, et par conséquent le bien ne sera pas produit. Nous sommes dans une situation qui met en échec la main invisible puisque le comportement rationnel d'agents uniquement préoccupés de leurs intérêts ne parvient pas à un équilibre qui maximise le bien-être collectif. Dans la matrice du jeu de l'encadré suivant, où, pour simplifier, on a considéré seulement deux utilisateurs, la perte du surplus social s'élève à 8.

PASSAGER CLANDESTIN ET DILEMME DU PRISONNIER

Le jeu repose sur le mécanisme suivant. Chaque joueur doit décider s'il contribue pour une unité de bien non excluable ou non, et cela sans connaître la décision de l'autre participant. Chaque contribution à une unité de bien apporte un gain de 5 à chacun (qu'il soit contributeur ou non contributeur) et coûte 6. Si les deux agents contribuent, alors chacun reçoit un bénéfice de 2×5 , dépense 6, et finalement perçoit un gain net de 4. Lorsqu'un seul participant contribue pour une unité de bien, il essuie une perte nette de 1 (le gain de 5 soustrait de sa dépense de 6), alors que l'autre obtient un gain net de 5 puisqu'il accède à l'unité de bien collectif sans avoir rien dépensé. Si, enfin, les deux participants choisissent de ne pas contribuer, leur gain est nul. Le

comportement de passager clandestin bloque les deux joueurs dans le cadran sud-est bien que la contribution collective au financement du bien qui mène au cadran nord-ouest soit mutuellement avantageuse. Le lecteur familier de la théorie des jeux aura reconnu dans le tableau ci-dessous une matrice de dilemme du prisonnier. Chaque joueur se trouvant dans l'impossibilité de coopérer avec l'autre est incité à choisir la stratégie dominante, c'est-à-dire celle qui lui rapporte le plus quel que soit le choix de l'autre, ce qui conduit à une situation sous-optimale au sens de Pareto.

		Agent A	
		contribue	ne contribue pas
Agent B	contribue	(4,4)	(− 1,5)
	ne contribue pas	(5,− 1)	(0,0)

L'INTERVENTION DU RÉGLEMENTEUR

En cas de bien non excluable, la prescription de l'économie publique est identique à celle déjà vue pour l'externalité et le monopole naturel : une autorité publique doit se substituer au marché pour réaliser l'allocation efficace des ressources. Le moyen pratique recommandé pour y parvenir consiste à financer la production des biens à partir de fonds publics^[1].

8

Le recours à l'État pour le financement des biens non excludables pose un problème de planification. Comment déterminer la quantité optimale de bien à produire ou à faire produire ? Outre les coûts, le régulateur a besoin de connaître les préférences des consommateurs. Quel est leur consentement à payer pour disposer du bien ? Faisons l'hypothèse que le nombre d'utilisateurs soit élevé et qu'il y ait un seul type de bien qui puisse être produit. La décision publique se résume alors à un choix entre produire le bien ou ne pas le produire. Il s'agit, par exemple, d'un pont pour franchir une rivière et pour lequel il n'y a qu'un coût et qu'une capacité possibles. Le régulateur peut interroger les utilisateurs potentiels sur l'utilité du pont, mais il va se heurter à des manipulations stratégiques de l'information. Si chaque agent sait qu'il paiera un impôt ou une redevance en fonction de sa réponse, il est incité à annoncer un chiffre faible, escomptant que cette tricherie n'aura finalement pas d'effet sur la décision de construction du pont. Chacun suivant le même raisonnement, la décision de l'autorité publique pourra aboutir à ne rien faire alors que les bénéfices cachés l'emportent sur le coût. Inversement, si l'on garantit à l'agent que sa réponse ne sera pas utilisée pour calculer sa contribution ultérieure, il

9

aura tendance à déclarer une somme supérieure à la vérité. Chacun suivant le même raisonnement, la décision publique pourra conduire cette fois à construire le pont alors que son coût excède le bénéfice que la collectivité en retirera.

La littérature microéconomique a élaboré de nombreux mécanismes de révélation des préférences des agents, auxquels le réglementeur peut faire appel dans ses décisions en matière de bien collectif. La plus connue est le schéma d'incitation de Clarke-Groves. Son principe général est qu'il fait de la déclaration honnête des préférences une stratégie dominante pour tous les agents (voir encadré p. 82).

10

La dissimulation des préférences pour les biens collectifs se rattache au problème de l'asymétrie d'information entre le réglementeur et le réglementé ; les procédures permettant de la corriger font partie des mécanismes d'incitation à révéler l'information cachée. Si le réglementeur ne connaît pas les préférences des agents, son intervention pour financer les biens collectifs ne peut atteindre qu'un optimum de second rang. Il est obligé de laisser une rente d'information à l'agent supérieurement informé (voir chapitre IV).

11

2. L'INEFFICACITÉ DU MARCHÉ EN PRÉSENCE DE BIENS NON RIVAUX

La non-rivalité est la propriété qu'un bien puisse être consommé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une diminue les quantités disponibles pour les autres. Les biens déjà cités – phare, défense nationale ou programme de télévision – remplissent cette propriété. En regardant une émission sur tel canal, je ne prive pas un autre téléspectateur de la consommation du même programme. La non-rivalité peut se décliner de deux autres manières en disant que chaque utilisateur consomme la même unité de bien, ou en disant qu'un consommateur additionnel du bien n'entraîne pas de nuisances d'encombrement. Quelle que soit la formulation retenue, la conséquence de la non-rivalité en termes économiques est la même : le coût marginal pour servir un utilisateur supplémentaire est nul. C'est cette propriété économique qui est à l'origine d'une autre défaillance du marché en présence d'un bien collectif : le rationnement sous-optimal. Elle est illustrée par la figure 6 dans le cas du péage d'un pont.

12

ENCHÈRE DE VICKREY ET MÉCANISME DE RÉVÉLATION DE CLARKE-GROVES

Le mécanisme de révélation des préférences entre des biens collectifs imaginé par Clarke [1971] et Groves [1973] repose sur l'idée de faire payer à chaque agent A une taxe qui correspond à la différence d'utilité que retire la collectivité du bien (non compris l'utilité de A) entre le bien maximisant cette utilité et le bien

préférée par A. Un exemple numérique est donné plus bas dans le cas de trois participants. Pour comprendre ce principe général, il est utile de rappeler le mécanisme d'enchère de Vickrey, dont le schéma de Clarke-Groves s'inspire. Une peinture ancienne est mise aux enchères par un commissaire-priseur soucieux d'encourager chaque acquéreur potentiel à déclarer honnêtement sa préférence. Il souhaite qu'elle soit attribuée à celui qui en retirera la plus grande satisfaction sans toutefois que ce dernier l'obtienne à un prix bradé, c'est-à-dire en deçà de la valeur que l'amateur lui accorde. La solution consiste à organiser des enchères sous pli cacheté et à attribuer l'objet convoité au plus offrant mais à un prix correspondant à la deuxième meilleure offre (dite offre de second rang). Cette règle incite chaque participant à déclarer strictement sa préférence. Voyons pourquoi à travers un exemple.

Imaginons qu'il y ait plusieurs acquéreurs potentiels, dont A, qui est prêt à déboursier au plus 50 Mi pour obtenir le tableau ; en d'autres termes, sa préférence est de 50. S'il déclare une somme supérieure, disons 75, et que l'offre immédiatement inférieure d'un autre participant est de 70, A emporte l'objet mais subit une perte nette de 20 puisqu'il a payé un objet 70 Mi qui ne lui rapporte qu'un gain de 50 Mi. Surévaluer sa préférence est donc une stratégie qui peut se solder par une perte. C'est aussi une stratégie qui ne procure jamais d'avantage. A ne retire un bénéfice net que s'il paie moins de 50 Mi, ce qui implique que toutes les autres offres sont inférieures. Dans ce cas, A l'aurait aussi emporté en faisant une offre juste égale à sa préférence. Gonfler son offre ne change donc rien. Examinons maintenant le cas où A déclare une offre inférieure à son consentement à payer. S'il déclare par exemple 30 Mi alors que l'offre la plus élevée est de 40 Mi, il subit un manque à gagner de 10. En effet, il aurait obtenu l'objet pour 40 Mi en déclarant sa véritable préférence de 50, alors qu'en déclarant 30 il n'obtient pas l'objet et son utilité ne varie donc pas. Cette stratégie ne procure également jamais d'avantage. Si A l'emporte en sous-évaluant sa préférence, il l'aurait aussi emporté en déclarant honnêtement sa préférence. Déclarer la vérité est donc ici une stratégie dominante.

En outre, cette règle d'enchère satisfait l'intérêt général. Comme il s'agit d'une peinture ancienne, on n'a pas à se préoccuper ici de son coût de production. En revanche, il faut tenir compte d'un coût d'opportunité pour la collectivité. En attribuant la peinture à un participant, le commissaire-priseur prive les autres acquéreurs intéressés de leur satisfaction à consommer le bien.

Si la peinture est attribuée au plus offrant, le coût d'opportunité pour la collectivité est égal à l'offre de second rang, c'est-à-dire à la deuxième préférence la plus élevée (et non à la somme des préférences, car dans tous les cas de figure, la peinture étant unique elle ne peut être attribuée qu'à un seul amateur). C'est le cas qui correspond à l'arrangement alternatif qui maximise l'utilité. Si la peinture est attribuée à un autre acquéreur, le coût d'opportunité pour la collectivité s'élève, cette fois, au prix de retrait du plus offrant. Ce dernier arrangement est inefficace car il ne minimise pas le coût collectif. En

résumé, dans le système d'enchère de Vickrey, l'agent paie une redevance qui est égale au coût que sa participation impose au reste du groupe (dans le cas considéré plus haut, cette redevance est égale à la préférence du deuxième offreur si l'agent emporte le bien, et est égale à 0 si l'agent n'obtient pas le bien). C'est le même principe que suit le mécanisme de Clarke et Groves dans le cas des biens collectifs.

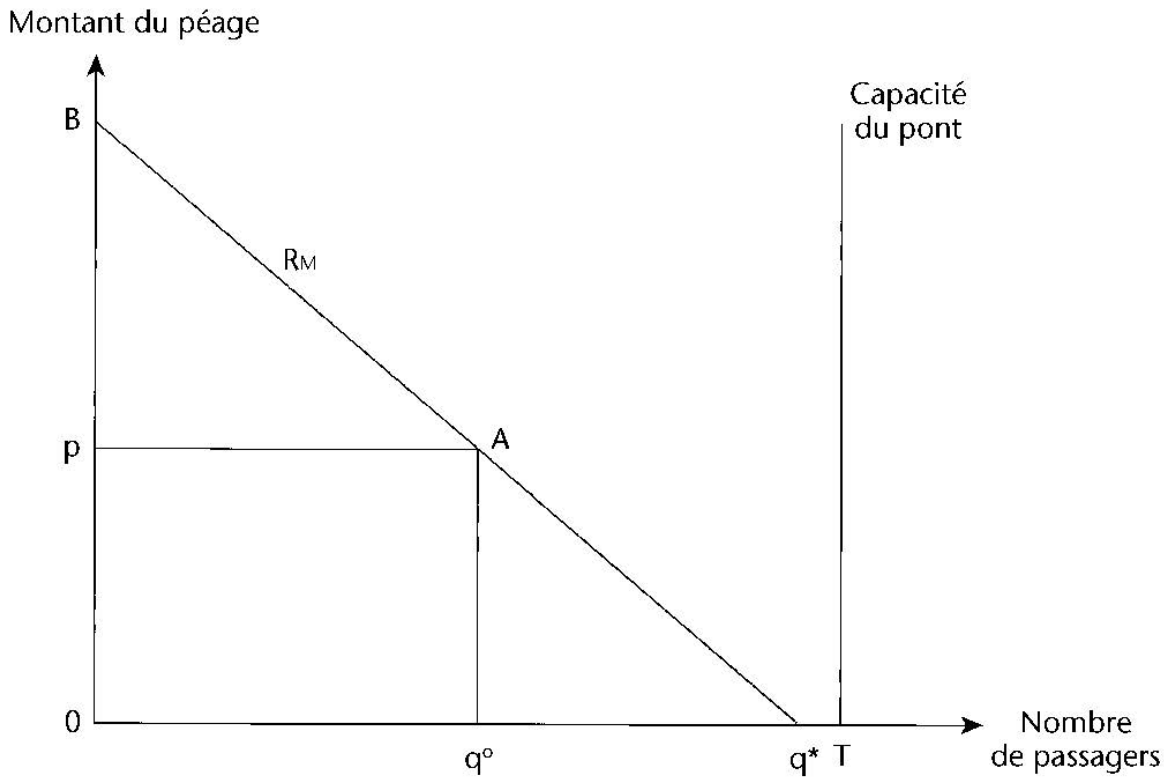
Voyons ce mécanisme à travers un exemple numérique, car le modèle général est très technique. Dans la matrice ci-dessous, on a considéré trois agents, A, B, C, et deux projets publics, par exemple un chemin goudronné ou en terre qui réunit les propriétés des agents.

	A	B	C
Projet route en terre	10	19	30
Projet route goudronnée	15	10	40
Redevance additionnelle	0	0	4

Les deux premières lignes indiquent les préférences de chaque agent pour les deux biens. Si chaque propriétaire déclare honnêtement sa préférence, la route goudronnée sera choisie car elle génère un accroissement de bien-être total de 65 au lieu de 59. La troisième ligne indique la redevance exigée. Bien que A préfère la route goudronnée, il ne paie pas de charge car, même sans sa participation, cette option l'emporte. L'accroissement de bien-être est supérieur de $(10 + 40) - (19 + 30)$, soit 1, en faveur de la route goudronnée. B ne paie pas non plus de redevance car ce n'est pas le projet qu'il préfère qui est choisi. En revanche, C paie une charge de 4 car sans sa participation l'accroissement de bien-être pour la collectivité constituée des deux autres participants est de 29 pour le projet de route en terre contre 25 pour la route goudronnée. Il est facile au lecteur de vérifier qu'aucun des trois propriétaires n'a intérêt à déclarer une préférence différente de la sienne. Par exemple, A n'a pas intérêt à mentir puisque l'option choisie est celle qu'il préfère et qu'elle ne lui coûte pas de taxe additionnelle.

— Source : d'après Campbell, [1995].

Figure 6 : TARIFICATION DU PÉAGE D'UN PONT



La courbe R_M est la fonction de demande pour la traversée du pont au-dessus de la rivière qui permet, par exemple, d'éviter un long détour. Elle indique l'utilité de ce bien pour ses utilisateurs potentiels et les sommes qu'ils sont disposés à payer en conséquence. R_M est égale à la recette moyenne du producteur. On suppose que le coût marginal pour servir un passager supplémentaire est nul : les travaux d'entretien ne varient pas avec le nombre d'utilisateurs et la capacité de l'ouvrage d'art est supérieure au nombre de clients potentiels ($T > q^*$). Supposons que le péage minimal que doit fixer un entrepreneur pour couvrir ses coûts d'investissements et de maintenance soit égal au montant p pour un nombre de traversées de q° ; les recettes du producteur s'élèvent à l'aire $Oq^\circ Ap$; puisque son surplus est nul, le surplus social se réduit au surplus consommateur, soit l'aire pAB . Du point de vue de l'intérêt général, cette situation est sous-optimale car le surplus est inférieur au surplus dégagé en l'absence de péage. En effet, en l'absence de péage, le surplus est plus grand de la valeur de l'aire du triangle $q^\circ q^* A$. Décomposons-le pour le vérifier. Le surplus producteur est négatif (moins l'aire $Oq^\circ Ap$) puisque aucune recette de péage n'est perçue. Le surplus consommateur est, quant à lui, égal à la totalité de la surface du triangle $Oq^* B$. Le surplus total vaut donc $(Oq^* B - Oq^\circ Ap)$. Ainsi, si le déficit de l'entrepreneur n'est pas financé par des ressources publiques, le pont sera sous-utilisé et entraînera une réduction de bien-être égale à $q^\circ q^* A$.

13

La propriété de non-rivalité conduit ainsi à une tarification de la fourniture privée des biens qui entraîne un rationnement sous-optimal des consommateurs. La recommandation normative est qu'il revient à la puissance publique de financer les biens non rivaux à partir de l'impôt. Cette recette sera affectée à l'administration qui produira le service, ou à une entreprise privée à qui seront confiées la production et la gestion du bien. Le lecteur attentif aura remarqué que le problème de la non-

14

rivalité, de même que sa solution, est très similaire à celui posé par le monopole naturel. La différence est que pour ce dernier le coût marginal est non nul (voir figure 1).

3. LES DIFFÉRENTS TYPES DE BIENS

Les propriétés de non-excludabilité et de non-rivalité sont indépendantes. Il existe en effet des biens non excludables mais rivaux et des biens excludables mais non rivaux. C'est ainsi qu'un banc de poissons est une ressource qui ne bénéficie qu'à celui qui la capture, mais avant sa capture aucun chalutier qui navigue dans les parages ne peut être exclu de tenter sa chance. À l'inverse, un programme crypté de télévision ne peut être regardé que par les ménages disposant d'un décodeur mais la consommation individuelle d'un abonné n'empêche pas celle d'un autre abonné.

15

Les différentes combinaisons des deux propriétés font donc apparaître quatre catégories de biens (voir tableau 4). Nous allons voir que chacune, à l'exception des biens privés, soulève un problème particulier d'action collective ; elles désignent toutes des biens collectifs. Pour éviter des confusions de langage, chacune est désignée par un terme propre. Celui de « bien de club », utilisé ici pour regrouper les biens excludables non rivaux, correspond à l'usage consacré par la littérature. La catégorie des biens non excludables rivaux n'a pas d'appellation bien établie ; toutefois, les auteurs anglo-saxons recourent fréquemment au terme de *common pool resources*[Ostrom, 1990]. Nous emploierons ici le terme de « bien en commun ». Le terme de « biens collectifs purs », enfin, désigne la catégorie des biens collectifs non excludables et non rivaux.

16

Tableau 4 : LES QUATRE TYPES DE BIENS COLLECTIFS

	Non excludable	Excludable
Non rival	Biens collectifs purs (ex. phare, défense nationale)	Biens de club (ex. programme de télévision crypté)
Rival	Biens en commun (ex. banc de poissons)	Biens privés (ex. pomme, paire de chaussures)

LES BIENS COLLECTIFS PURS

Ils regroupent les biens collectifs définis par Samuelson [1954] par opposition aux biens privés. Ces derniers sont consommés par un individu et un seul, tandis que les biens collectifs sont accessibles à l'ensemble de la communauté, chacun disposant de

17

la même quantité. La fonction d'utilité des agents prend alors une nouvelle expression qui comprend à la fois des biens privés et des biens collectifs (voir tableau 5).

Tableau 5 : LES FONCTIONS D'UTILITÉ AVEC BIENS COLLECTIFS

(1) Fonction traditionnelle d'utilité d'un individu i pour des biens X_j $U^i = U^i (X^i_1, X^i_2, \dots, X^i_n)$ avec la quantité de biens $X_j = \sum_{i=1}^s X^i_j$.
(2) Fonction d'utilité de Samuelson, $U^i = U^i (X^i_1, X^i_2, \dots, X^{i_{n+1}}, \dots, X^{i_{n+m}})$ avec la quantité de biens collectifs $X_{n+j} = X^{i_{n+j}}$
(3) Fonction d'utilité de Buchanan $U^i = U^i [(X^i_1, N^i_1), (X^i_2, N^i_2), \dots, (X^{i_{n+m}}, N^{i_{n+m}})]$ où N_j est le nombre de personnes qui utilisent conjointement le bien X_j .

La recommandation de l'économie publique est de financer la production des biens collectifs purs à partir de fonds publics. Remarquons que cette prescription est justifiée par deux fois puisqu'elle découle de chacune de deux propriétés prises isolément qui caractérisent les biens collectifs : l'intervention publique est requise au titre du caractère de non-excludabilité et également au titre du caractère de non-rivalité.

18

LES BIENS DE CLUB

Les biens excludables non rivaux (une chaîne de télévision à abonnement, un club de tennis, un réseau de communication d'information, un parking de marché, etc.) sont qualifiés de biens de club. Chez Samuelson, cette catégorie ne fait pas l'objet d'un traitement analytique particulier. Il la regroupe en fait avec les biens collectifs purs. Samuelson recommande en effet que les biens non rivaux soient gratuitement mis à la disposition de tous leurs utilisateurs potentiels. S'il existe un dispositif permettant d'assurer l'excludabilité du bien (une barrière à l'entrée d'un pont ou d'une route), il ne doit pas être utilisé. En d'autres termes, Samuelson propose de rendre non excludables tous les biens non rivaux.

19

La notion de bien de club a été formalisée par Buchanan [1965]. Cet économiste de l'école du choix public introduit le nombre de membres des communautés d'intérêts comme variable clé des biens consommés. Il formule une fonction d'utilité qui attache à chaque bien le nombre d'individus qui en partagent la consommation (voir tableau 5). Apparaît ainsi toute une catégorie de biens intermédiaires entre les biens privés de consommation individuelle et les biens collectifs utilisés en commun par la totalité de la population.

20

Le problème soulevé par le bien de club est celui de la taille optimale de l'association. Il s'agit de déterminer à la fois le nombre d'adhérents et la taille des équipements qu'ils veulent utiliser. D'un côté, il est souhaitable que l'effectif du club soit le plus élevé possible. Le coût individuel de production et d'entretien du bien (y compris le coût du dispositif d'exclusion qui permet de réserver le bien aux membres) diminue en fonction inverse de la taille du club car un plus grand nombre de membres participent aux dépenses. Cela pousse à accepter de nouveaux membres. D'un autre côté, le phénomène d'encombrement – apparition de la rivalité – s'amplifie avec la taille et contrarie l'expansion du club. L'arrivée de nouveaux membres permet de baisser la cotisation annuelle d'une association de tennis mais diminue le bénéfice que chacun retire des installations car il sera plus difficile d'obtenir un court pour jouer le dimanche matin.

21

Dans le cas des biens collectifs purs, seule la question de la quantité optimale se pose puisque l'effectif est fixe ; c'est le total de la population. Une autre différence entre les deux types de bien est que le bien de club correspond à une adhésion volontaire [Cornes et Sandler, 1986]. Les individus ne contribuent au financement du bien de club que s'ils en retirent un bénéfice net. Dans le cas du bien collectif pur, la participation n'a pas forcément un caractère volontaire car le bien peut nuire à certains. C'est l'exemple de la défense nationale pour un pacifiste, ou de l'eau du robinet fluorée pour ceux qui s'opposent à l'emploi de cet additif.

22

LES BIENS EN COMMUN

Les propriétés de rivalité et de non-excludabilité définissent les biens en commun. Le problème que posent ces biens est celui d'une gestion des dotations communes qui évite les effets d'encombrement [Ostrom, 1990]. Ici, les biens sont déjà produits et le comportement de passager clandestin entraîne leur surconsommation. Appliqué aux ressources naturelles, le problème est connu sous le nom de « tragédie des communaux » [Hardin, 1968]. Il stipule qu'en l'absence d'une privatisation aboutissant à la propriété individuelle, ou d'une intervention publique contraignant les conditions d'usage collectif de la ressource, le bien en commun est nécessairement appelé à être surexploité. Par exemple, en l'absence de quota le comportement individuel des pêcheurs les conduit à épuiser les ressources halieutiques. Lorsqu'un pêcheur capture des jeunes en âge de se reproduire, il contribue à réduire le stock futur de poissons ; cette action pénalise l'ensemble des pêcheurs, y compris son auteur. Mais à la différence des autres pêcheurs, celui qui agit ainsi voit sa nuisance compensée par un gain qu'il est le seul à s'approprier : une prise supplémentaire ; sa situation nette peut ainsi s'améliorer. Chaque pêcheur est tenté de suivre ce comportement de passager clandestin, ce qui aboutit à l'épuisement de la ressource naturelle.

23

L'exemple de la pêche montre que le problème des biens non excludables rivaux peut être formulé en termes d'externalité publique et réciproque : publique puisque le comportement du pêcheur entraîne une nuisance qui est la même pour tous (voir la définition de l'externalité publique donnée dans l'encadré p. 27) ; réciproque parce qu'il est à la fois la source et l'un des récepteurs de l'effet externe.

24

On aurait pu illustrer aussi cette équivalence entre bien commun et externalité publique réciproque en prenant l'exemple des embouteillages sur une route. En rejoignant une voie de circulation à grande vitesse mais où le trafic est dense, l'automobiliste contribue à ralentir le flot de véhicules. Mais la congestion additionnelle qu'il occasionne – et aussi qu'il subit – est négligeable en comparaison de son gain (éviter d'emprunter une petite route où la vitesse de circulation est limitée). Pour la même raison, les autres automobilistes entrent également sur l'autoroute, qui devient alors complètement paralysée.

25

BIENS PARTIELLEMENT EXCLUDABLES ET PARTIELLEMENT RIVAUX

L'excludabilité varie selon l'état de la technique et du droit. Un programme de télévision est non excluable seulement si les brouilleurs et les décodeurs du signal n'ont pas été mis au point. Les coins à champignons de la forêt communale ne sont pas excludables tant que la municipalité n'a pas pris un arrêté (et su le faire respecter) interdisant le ramassage des cèpes et des girolles aux touristes de passage. La question n'est pas de savoir si l'accès d'un bien peut être limité par un dispositif physique ou juridique, mais de connaître le coût de mise au point et d'application d'un tel dispositif. Les biens peuvent alors se ranger selon un coût d'excludabilité qui prend des valeurs continues au lieu d'être classés dans les catégories discrètes de biens purement excludables et de biens purement non excludables.

26

La rivalité varie également de façon graduelle en fonction de l'état des techniques et du nombre d'utilisateurs. Plutôt que d'envisager seulement deux situations extrêmes – celle de l'encombrement et celle du non-encombrement –, on peut mesurer le degré de rivalité d'un bien par le coût d'encombrement, c'est-à-dire la somme des pertes d'utilité des usagers liées à l'entrée d'un nouveau consommateur.

27

Relativiser ainsi les deux propriétés des biens collectifs permet de gagner en réalisme. Mais cela ne doit pas aboutir à remettre en cause la classification des biens obtenue en combinant les deux propriétés. Les trois catégories de biens collectifs s'appliquent chacune en effet à un type particulier de problème d'action collective. Les biens collectifs soulèvent la question de la production économique de services collectifs tels que la défense nationale ou l'administration de la justice. Les biens de club correspondent au problème de la taille des associations regroupant des usagers se partageant le même bien ou service, à l'exemple bien sûr des clubs sportifs, mais aussi des services communs d'immeubles, des groupes d'intérêts professionnels, des syndicats, etc. Enfin, les biens en commun posent le problème des mesures

28

collectives à prendre pour éviter les méfaits de l'encombrement, que ce soit sous la forme de la surexploitation d'une production naturelle (comme l'eau des nappes phréatiques), ou sous la forme de la surconsommation d'une production humaine (comme les infrastructures de transport ou les espaces verts urbains).

4. L'OFFRE PRIVÉE DE BIENS COLLECTIFS

Jusqu'ici, le lecteur aura sans doute été convaincu par l'argumentation théorique de l'économie publique justifiant l'intervention de l'État pour financer et offrir la gratuité d'accès des biens collectifs ; plus encore sans doute que par l'argumentation avancée pour les cas de l'externalité et du monopole naturel puisqu'il y a ici non une raison d'échec du marché, mais deux : le problème de passager clandestin et le rationnement sous-optimal. En outre, les exemples cités semblent tellement aller de soi. Le phare, en particulier, est une illustration très convaincante ; c'est pourquoi elle est si abondamment citée depuis John Stuart Mill [1848]. Il s'agit pourtant d'un pur exemple académique. Il faut attendre 1974 pour disposer d'une première étude économique empirique, l'analyse historique de Coase sur l'évolution du système britannique des phares et balises. Elle montre que, contrairement à la croyance de nombreux économistes, « les phares ont été construits, gérés, financés, possédés par des personnes privées » [Coase, 1974, p. 212]. Comment prétendre dès lors que le phare est le type même de bien qui ne peut être fourni qu'à l'initiative de l'action publique ? Où est l'erreur du raisonnement théorique exposé précédemment sur les défauts du marché en présence de biens collectifs ?

29

L'OFFRE PRIVÉE OPTIMALE DE BIENS NON RIVAUX

Réexaminons l'hypothèse de la nécessité d'une intervention publique pour assurer l'accès gratuit des biens non rivaux. Ne peut-on pas envisager d'autres solutions capables de parvenir à un équilibre de Pareto que le financement public ?

30

Montrons tout d'abord que l'argument théorique de l'inefficacité du marché en présence de biens non rivaux n'est pas fondé dans un monde de coûts de transaction nuls. On peut en effet appliquer le théorème de Coase (se reporter à l'encadré, p. 38, pour la caractérisation des conditions de validité de ce théorème) et concevoir une négociation entre les parties intéressées qui conduise à maximiser le bien-être collectif. Cette solution est appliquée au cas du pont dans l'encadré de la page ci-contre.

31

Une autre solution d'offre privée efficace est proposée par Demsetz [1970]. Elle consiste à discriminer les tarifs selon les consentements à payer des utilisateurs. Les coûts d'élaboration et de mise en œuvre de la discrimination sont supposés nuls. Un fournisseur de bien non rival est donc capable, sans que cela occasionne de dépenses de : 1) proposer à chaque utilisateur un contrat individuel qui l'engage à souscrire une

32

redevance égale à son consentement à payer ; 2) faire respecter les contrats.

Rappelons qu'une telle discrimination est efficace, en reprenant l'exemple du pont. Si l'entreprise de travaux publics est en mesure de fixer pour chaque passager un péage égal à sa disposition à payer, le passager marginal (c'est-à-dire celui qui a le plus faible consentement à payer) est servi, sans que cela ne détériore la situation des autres passagers. On aboutit bien à un optimum de Pareto. En maximisant son profit, l'entreprise maximise aussi le surplus collectif puisque la discrimination lui permet de s'en approprier la totalité.

Si l'on se place maintenant dans l'hypothèse de coûts de transaction positifs, les différentes solutions que sont l'offre publique sans péage, la négociation et la discrimination ont des coûts d'élaboration et de mise en place qui leur sont propres. On peut appliquer l'argumentation développée dans le chapitre II à propos des différentes solutions de réduction des externalités de pollution. Elle a montré qu'il n'y a pas de solution qui soit systématiquement meilleure (c'est-à-dire moins coûteuse) qu'une autre et que seule l'étude au cas par cas permet de trancher.

33

Un des points clés de l'examen de l'efficacité relative des différentes solutions d'offre de biens non rivaux porte sur la comparaison entre les pertes liées à l'accès gratuit et celles liées à l'accès payant. En optant pour un financement par l'impôt, l'autorité publique se prive d'une source d'information sur la satisfaction des besoins des utilisateurs. Cette source est le signal-prix qu'apporte une redevance assise sur l'usage. Le prix communique des informations sur l'opportunité d'augmenter la qualité et la capacité des services (construire un pont à double voie à la place d'un ancien à circulation alternée). De son côté, l'accès payant, dans le cadre d'une tarification qui est nécessairement imparfaite, du fait des coûts de transaction positifs (prix unique ou discrimination imparfaite) prive de façon non optimale certains usagers de la consommation du bien.

34

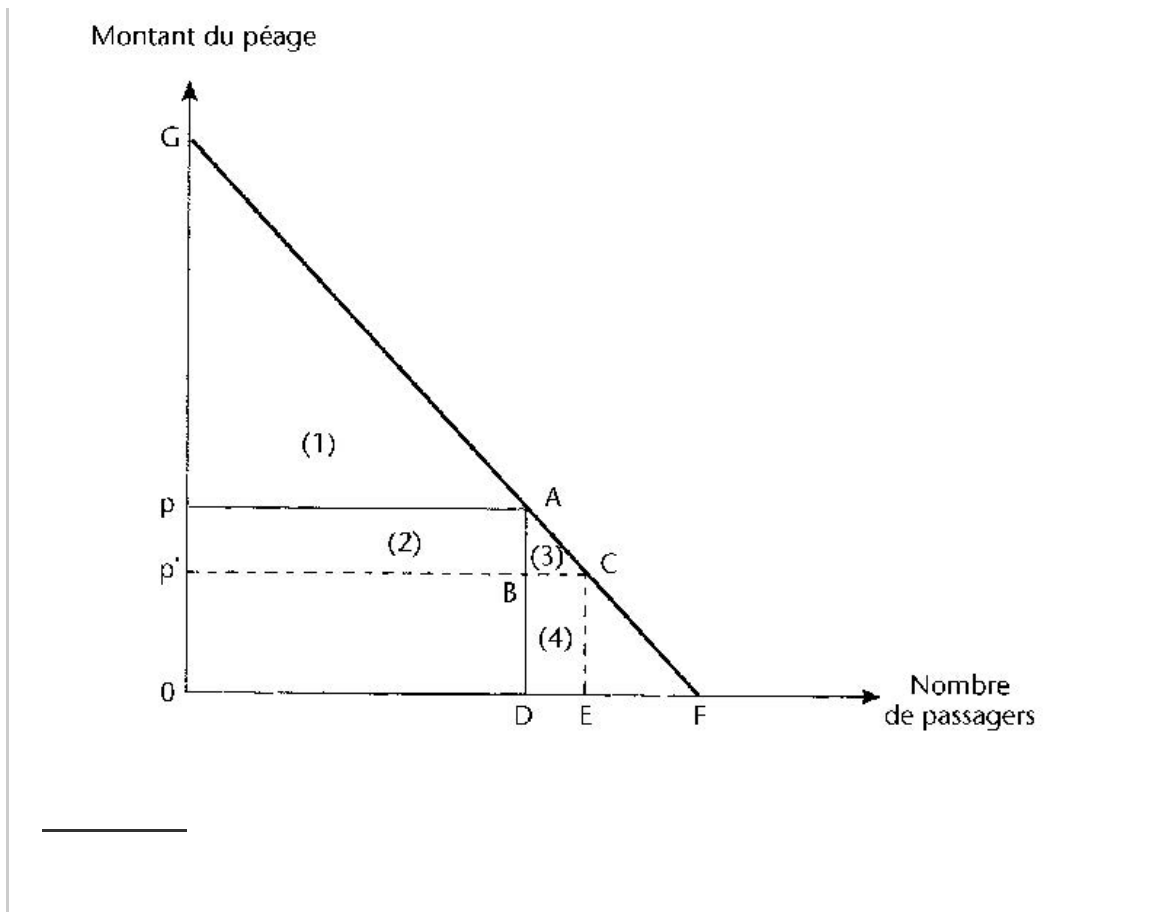
Dès lors que l'offre privée de biens non rivaux est optimale dans un monde de coûts de transaction nuls et qu'elle n'est pas nécessairement moins efficace que l'offre publique dans un monde de coûts de transaction positifs, la recommandation de Samuelson est caduque : il n'est pas nécessaire de rendre non excludables tous les biens non rivaux, c'est-à-dire de les mettre à la disposition gratuite des utilisateurs et d'en financer la production par l'impôt.

35

LA NÉGOCIATION ENTRE FOURNISSEURS ET UTILISATEURS D'UN BIEN NON RIVAL

Supposons un tarif égal à p appliqué aux utilisateurs dont le consentement à payer pour l'usage du pont est égal ou supérieur à ce montant, et qui rémunère strictement les dépenses d'investissement et de maintenance de l'entreprise de travaux publics. Dans un monde sans coûts de transaction, cette situation non optimale va s'orienter spontanément vers un équilibre de Pareto. Il est en effet

de l'intérêt des utilisateurs déjà servis de former une coalition avec ceux qui ne le sont pas, et de proposer à l'entreprise de payer une contribution d'usage inférieure à p assortie d'une compensation au moins égale au déficit que l'abaissement du prix du péage entraîne pour le fournisseur. Illustrons ce phénomène dans le cas de figure ci-dessous. Le montant minimal du transfert à verser au fournisseur pour une variation $\Delta p = (p - p')$ est représenté par l'aire $[(2) - (4)]$. Examinons en effet les variations de surplus entraînées par le nouveau tarif de péage. Les anciens passagers payent dorénavant le prix p' ce qui augmente leur surplus de l'aire du rectangle (2), $p'BAp$; leur surplus passe de (1) à $[(1) + (2)]$. Les nouveaux usagers qui ont accès au pont voient leur surplus varié de 0 à l'aire du triangle (3), ABC . Le surplus de la coalition des consommateurs a donc augmenté de l'aire du trapèze $[(2) + (3)]$, $p'CAp$. En revanche, le fournisseur voit son surplus diminuer car il perçoit désormais un montant inférieur de recettes (le rectangle $OECp'$ est plus petit que le rectangle $ODAp$). Avec le nouveau péage p' , son surplus qui était nul est devenu négatif. Il subit un manque à gagner de (2) de la part des anciens usagers qui n'est pas compensé par le supplément de recettes de (4) que lui procurent les nouveaux usagers. Le fournisseur n'acceptera donc de baisser le montant du péage de Δp que si la coalition des consommateurs lui verse une compensation au moins égale à $[(2) - (4)]$. Or, ce que gagnent les consommateurs grâce à l'abaissement du montant du péage est toujours supérieur à ce que perd l'opérateur $[(2) + (3) > (4) - (2)]$ car $(4) < (2)$ et $(3) > 0$. De plus, cet écart entre ce que gagnent les consommateurs et ce que perd le fournisseur est croissant au fur et à mesure que le tarif du péage diminue. En l'absence de coûts de négociation entre les parties, le marchandage va donc se dérouler jusqu'au moment où la taille du gâteau à se partager est maximale, c'est-à-dire avec un péage nul assorti d'une compensation auprès du fournisseur au moins égale au montant de ses dépenses d'investissement et de maintenance.



L'INITIATIVE PRIVÉE INCAPABLE D'OFFRIR DES BIENS NON EXCLUDABLES ?

Il est utile pour la clarté de l'exposé de distinguer ici trois questions qui seront successivement discutées : celle de l'incapacité de l'initiative privée (individuelle ou coopérative) à offrir des biens non excludables ; celle de la non-optimalité parétienne de l'offre privée de ces biens ; celle, enfin, de l'efficacité relative de l'offre privée par rapport à l'offre publique [Lévêque, 1998].

36

Le comportement de passager clandestin et sa traduction en dilemme du prisonnier sont avancés par l'économie publique pour expliquer que la fourniture privée d'un bien non excludable est impossible. Mais, comme son nom le suggère, le dilemme du prisonnier met en scène des joueurs qui sont dans l'impossibilité de communiquer. En conséquence, ils ne peuvent pas mettre au point un accord sur le coup qu'ils vont jouer, ni un système de rétorsion si l'accord n'est pas respecté. Pour un bien non excludable comme le phare maritime, tel n'est pas le cas. Rien n'empêche un entrepreneur de travaux publics de passer un contrat avec les armateurs souhaitant la construction d'un phare qui assurerait une meilleure sécurité à leurs navires. Le contrat peut s'accompagner d'un prépaiement calculé de telle sorte qu'il diminue l'intérêt de la défection quand l'investissement est réalisé ; le risque de passager clandestin est réduit et l'offreur peut alors trouver son compte à l'opération. En d'autres termes, un entrepreneur privé peut négocier la production du bien non excludable avec ses utilisateurs potentiels.

37

Dans quelles circonstances cette négociation peut-elle aboutir à la fourniture du bien ? Un élément de réponse évident est que les bénéfices attendus par les utilisateurs soient supérieurs aux coûts des fournisseurs. Un deuxième élément est que le respect du contrat soit assuré. Celui qui ne paie pas la contribution prévue au contrat qu'il a signé alors qu'il profite du bien doit encourir un risque de sanction qui le dissuade d'agir de la sorte. Il faut donc prévoir que le coût du contrat (de son élaboration, mais aussi du système de surveillance et d'amende qui lui est attaché) soit inférieur aux bénéfices liés à l'utilisation du bien. Troisième élément, il est bien entendu nécessaire que les droits de propriété soient garantis par la puissance publique. Il faut que ceux qui n'ont pas signé le contrat en espérant ultérieurement disposer gratuitement du bien puissent être condamnés pour cet abus, ce qui signifie pour l'entrepreneur privé des coûts supplémentaires en actions de surveillance et de recours en justice.

38

L'incapacité de l'initiative privée à offrir des biens non excludables peut également être levée par un effort d'innovation des fournisseurs potentiels aboutissant à la mise au point d'un dispositif technique d'exclusion [Goldin, 1977]. À condition que le coût d'invention et de maintenance de ce dispositif soit inférieur à la disposition à payer des usagers pour le bien ainsi rendu excluable.

39

En résumé, pour justifier la fourniture privée, il faut que les bénéfices que vont retirer les utilisateurs soient supérieurs aux coûts de la production du bien et du dispositif d'excludabilité, qu'il soit juridique ou technique. La production d'un bien non excluable n'est donc pas en théorie nécessairement hors de portée de l'initiative privée ; cela dépend des dépenses contractuelles ou d'innovation technique que les entrepreneurs doivent consacrer pour rendre le bien excluable.

40

Mais cette offre privée peut-elle aboutir à un équilibre de Pareto ? La réponse est positive si les coûts de transaction sont nuls. Dans un monde sans coûts de transaction, le coût du marchandage est nul ; il en est de même pour le coût de la rédaction et du respect des contrats. Il en découle que les fournisseurs privés peuvent toujours assurer l'exclusion de leurs services par un contrat auprès des utilisateurs potentiels. Dans un monde sans coûts de transaction, tous les biens sont excludables : la propriété de non-excludabilité des biens ne peut ni apparaître ni persister.

41

Pour départager la fourniture publique et privée de biens non excludables – c'est là notre troisième question –, il faut donc prendre pour référence un monde de coûts de transaction positifs. Les coûts de transaction sont-ils en défaveur de la fourniture privée, et, *a contrario*, en faveur de la fourniture publique ? Encore une fois, il n'y a pas de réponse universelle à cette question. Ce n'est qu'en examinant l'ensemble des coûts – en particulier ceux supportés par les entrepreneurs pour décourager le comportement de passager clandestin, et pour négocier et passer un contrat avec les

42

utilisateurs – et l'ensemble des variables liées au contexte – tels le nombre de parties concernées ou le pouvoir de coercition de l'autorité publique par rapport à l'organisation privée – que la supériorité d'un mode sur l'autre peut être avancée.

OFFRE PUBLIQUE OU OFFRE PRIVÉE ?

Voyons à travers deux dimensions, l'incitation à révéler ses préférences et le nombre d'utilisateurs potentiels, comment l'efficacité relative de l'offre publique par rapport à l'offre privée relève du contexte.

43

Partons de la formulation du comportement de passager clandestin selon laquelle les agents n'ont pas intérêt à déclarer leur consentement à payer. Le fournisseur privé et le fournisseur public sont tous les deux confrontés à ce problème de révélation des préférences. Un enquêteur public en charge d'évaluer l'intérêt des pêcheurs pour l'installation d'un nouveau phare ou un entrepreneur privé croyant entrevoir là un projet rentable se heurteront tous les deux à des individus qui ont intérêt à sous-évaluer leurs préférences. Il est tout à fait concevable que les répondants biaisent moins leurs déclarations quand il s'agit d'un projet de la puissance publique. Il est possible d'invoquer par exemple que leur sens civique et leur altruisme soient plus prononcés dans ce cas. Mais il s'agit là d'une raison purement circonstancielle. Dans un pays où la puissance publique est synonyme de bureaucratie, voire de corruption, et où l'entreprise privée est parée de toutes les vertus, la situation s'inversera.

44

Les coûts de transaction relatifs de l'offre privée et de l'offre publique dépendent aussi du nombre d'utilisateurs. En effet, les coûts de négociation augmentent rapidement avec la taille des coalitions, ce qui, toutes choses étant égales par ailleurs, pénalise l'offre privée par rapport à l'offre publique quand, comme dans le cas de la défense nationale, le nombre d'utilisateurs est très élevé. Il en est de même pour les coûts de mise en œuvre et de respect des contrats. Plus la taille de la coalition est grande, plus le nombre de contrats à passer est élevé et, surtout, plus la défection d'un individu a tendance à passer inaperçue, ce qui incite d'autant à adopter un comportement de passager clandestin [Sandler, 1992]. Le respect du contrat suppose dans ce cas un coût de surveillance et un pouvoir de coercition élevés. Il est traditionnellement considéré que cela donne un avantage à l'offre publique car l'État, pour appliquer le droit, peut bénéficier d'économies d'échelle, et, disposant du monopole de l'exercice de la violence, est doté d'un pouvoir de coercition supérieur à celui des organisations privées. Il s'agit là encore cependant d'une explication liée à un contexte historique particulier. Pendant longtemps, le droit des communautés privées a largement été associé à des mécanismes de sanction très coercitifs. Il suffit d'évoquer les règles religieuses ou le code de l'honneur lié au duel.

45

Sur le plan didactique, ce chapitre s'est attaché à séparer nettement les dimensions de la non-excludabilité et celles de la non-rivalité. Ces dimensions sont trop souvent accolées l'une à l'autre ; ce qui conduit à définir un seul type de biens collectifs, le type pur proposé par Samuelson, qui s'oppose en bloc aux biens privés. Sont laissés ainsi de côté les problèmes spécifiques d'action collective que posent les biens de club et les biens en commun.

Sur le plan analytique, nous avons rappelé que, comme en présence d'une externalité, il n'y a pas de loi générale justifiant la nécessité de l'intervention publique pour résoudre les problèmes posés par les biens collectifs. En théorie, l'offre de ces biens peut être d'origine aussi bien privée que publique. Examinons maintenant ce qu'il en est en pratique dans un contexte particulier, celui du service public en France.

NOTES

- [1] Cette recommandation est parfois associée à l'idée de production publique des services collectifs, c'est-à-dire de production offerte par l'administration ou par une entreprise contrôlée par l'État. Il s'agit là d'une interprétation abusive. En l'absence de toute intervention étatique, la non-excludabilité entraîne un problème d'incitation à l'offre privée. Mais dès lors que le problème de rémunération de la production est résolu par l'État, rien n'empêche ce dernier de déléguer ensuite la production proprement dite à une entreprise privée. La décision de faire, ou de faire faire, n'est pas liée au caractère non excluable du bien. Le choix entre un service ministériel, un établissement public à caractère administratif ou industriel et une concession de service public déléguée à une entreprise privée relève d'autres considérations, en particulier d'ordre organisationnel et politique.

PLAN

1. La main invisible tenue en échec par les biens non excludables

Un problème d'incitation à produire
L'intervention du réglementeur

2. L'inefficacité du marché en présence de biens non rivaux

3. Les différents types de biens

Les biens collectifs purs
Les biens de club
Les biens en commun

Biens partiellement excludables et partiellement rivaux

4. L'offre privée de biens collectifs

L'offre privée optimale de biens non rivaux

L'initiative privée incapable d'offrir des biens non excludables ?

Offre publique ou offre privée ?

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

← PRÉCÉDENT

SUIVANT →

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

VII. La réglementation des biens collectifs appliquée aux services publics

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGES 97 À 110

ARTICLE

La réforme de la réglementation des industries de réseau comporte un volet qui n'a pas été étudié dans le chapitre V : la transformation des missions de service public qu'elles sont traditionnellement chargées d'assurer. Après avoir présenté les liens qui rapprochent les notions de bien collectif et de service public, et la doctrine juridique et politique française en la matière, nous examinerons comment l'ouverture à la concurrence amène à redéfinir les missions de service public et leur financement.

1

Ce dernier chapitre nous donnera l'occasion de traiter des aspects redistributifs associés à la réglementation. En France, la réglementation de service public appliquée aux industries de réseau vise en effet à réduire certaines inégalités entre les territoires et entre les ménages plutôt qu'à corriger des inefficacités du marché.

2

1. SERVICE PUBLIC ET BIEN COLLECTIF

Les activités de service public regroupent un ensemble très vaste et hétérogène de services collectifs réglementés par l'État : des services administratifs tels que l'enregistrement de l'état civil, des services sociaux comme ceux offerts par les hôpitaux, des services industriels et commerciaux comme ceux fournis par EDF ; des services qui sont assurés aussi bien par des administrations centrales, des établissements publics ou des régies municipales, que par des entreprises publiques ou privées ; des services étendus à l'ensemble du territoire, telle la télévision publique nationale, ou des services collectifs locaux tels que la distribution d'eau ; enfin, on trouve aussi bien des services payants que des services gratuits. Le

3

caractère de service public de ces diverses activités est le résultat de décisions politiques et juridiques prises par le pouvoir législatif, le gouvernement et le juge administratif (au premier rang desquels le Conseil d'État). Quel éclairage l'analyse économique des biens collectifs permet-elle de porter sur la séparation ainsi faite entre des services qui sont publics et des services, dits ordinaires, qui ne le sont pas ?

LA CARACTÉRISATION ÉCONOMIQUE DES SERVICES PUBLICS

Le tableau 6 dresse une classification économique des services publics. Pour distinguer les différents services publics, dont des exemples sont indiqués dans la première colonne de gauche du tableau, quatre variables ont été utilisées : la catégorie de bien (collectif pur ou de club), le type de consommation (forcée ou facultative), le mode d'accès (gratuit ou payant) et son financement (par l'impôt, par les recettes perçues auprès des usagers, ou par la formule mixte de l'accès payant mais subventionné). Horizontalement, le tableau se lit comme une ligne de texte : on pointe le doigt sur l'exemple choisi et on obtient sa caractérisation par les quatre variables en faisant glisser son index vers la droite.

4

Le tableau montre que les services publics s'étendent bien au-delà des services qui possèdent la double propriété de non-excludabilité et de non-rivalité. Ils concernent également des biens de club, c'est-à-dire des biens dont la consommation collective peut être fermée à certains usagers.

5

Le haut et le bas du tableau regroupent deux types simples de services publics qui présentent des caractéristiques opposées. En bas, on trouve des services non marchands correspondant à des biens collectifs purs. Leur accès est gratuit. Leur production est financée par des fonds publics alimentés par l'impôt. Autre caractéristique, leur usage s'impose à tous. Les coûts d'évitement pour les individus réfractaires à leur consommation sont en effet très élevés. Ceux qui ne veulent pas bénéficier de ces services n'ont souvent pas d'autre choix que de quitter la commune ou le pays où ils résident. La défense nationale d'un territoire, l'éclairage des rues d'une cité et la signalisation routière sont donnés en exemple. Cette catégorie de services publics comprend les services offerts et imposés par la puissance publique à chaque citoyen de la nation (ou à chaque habitant de la collectivité locale dans le cas des services publics locaux). En haut, on trouve les services publics marchands. Cette fois, il s'agit de biens de club : leur consommation est donc facultative et les droits d'entrée doivent couvrir la totalité du coût de fourniture des services. En France, les réseaux de distribution d'électricité et de communication téléphonique vocale se rangent dans cette catégorie.

6

Tableau 6 : CLASSIFICATION ÉCONOMIQUE DES SERVICES PUBLICS

Électricité Téléphone	Bien de club	Consommation facultative	Accès payant	Financement par les recettes perçues auprès des usagers
Transports collectifs parisiens Cantines scolaires Piscines municipales				Financement mixte
Minitel (à son lancement) Musées (le dimanche)			Accès gratuit	Financement par l'impôt
Écoles Vaccination		Consommation forcée		
Défense nationale Éclairage des rues Signalisation routière	Bien collectif pur			

Au milieu du tableau se concentrent plusieurs types intermédiaires de services publics. Ils sont délimités par trois frontières que l'État a le pouvoir de déplacer. L'État peut d'abord décider de rendre gratuit l'accès à certains biens de club. Ce peut être, par exemple, l'entrée à l'école, dans un musée ou sur une autoroute. Ces biens sont souvent offerts gratuitement alors qu'il est techniquement facile d'en réserver l'accès à ceux qui paient. Si l'entrée d'un musée national est libre le dimanche, ce n'est pas parce qu'il n'est pas possible d'exclure les passagers clandestins. Ici, la non-excludabilité est le résultat de l'action publique plutôt que la cause^[1]. Par ailleurs, l'État peut décider de subventionner en partie des biens de club d'accès payant. C'est le cas des transports collectifs parisiens. Les recettes de billetterie de la RATP et de la SNCF ne couvrent qu'une partie des coûts de fourniture de l'infrastructure du métro et du RER. De même, les cantines scolaires ou les piscines municipales sont subventionnées en partie par les collectivités locales. Enfin, l'État peut utiliser son pouvoir de coercition pour imposer la consommation de certains biens de club. C'est le cas de l'école, qui est, en France, obligatoire jusqu'à l'âge de seize ans.

7

LA JUSTIFICATION ÉCONOMIQUE DES SERVICES PUBLICS SELON L'ÉCONOMIE PUBLIQUE

L'économie publique de la réglementation défend l'idée d'un vaste domaine de services collectifs réglementés par l'État qui comprendrait, outre les biens collectifs purs, l'ensemble des biens de club.

8

Elle propose de rendre gratuit l'accès aux biens de club puisqu'en agissant ainsi l'autorité publique évite le rationnement sous-optimal. Le lecteur reconnaîtra là la prescription normative de Samuelson quand les coûts d'encombrement des biens excludables sont nuls. Une autre raison pour défendre le principe de la gratuité des biens de club est avancée lorsque leur consommation est à l'origine d'externalités publiques positives. C'est l'argumentation proposée par exemple pour justifier la distribution gratuite de terminaux de Minitel au cours de la phase de lancement de cette technologie. En effet, plus l'effectif en ménages équipés s'élargit, plus les entreprises sont nombreuses à proposer de nouveaux serveurs, plus l'éventail de services s'étend pour le consommateur, plus il est utile de disposer d'un Minitel chez soi, ce qui *in fine* amène de nouveaux ménages à décider de s'équiper. Mais ce phénomène de boule de neige [Perrot, 1995] se déclenche difficilement de façon spontanée s'il faut acheter un appareil. Chacun a intérêt à retarder son achat, à attendre que les autres fassent d'abord le premier pas car c'est le plus coûteux. La présence d'externalités positives peut conduire à prescrire d'imposer la consommation du bien à tous les citoyens au lieu de la laisser facultative, comme dans le cas du Minitel. L'exemple communément avancé est celui de la vaccination obligatoire. Si chacun fait ce qu'il entend et se soucie uniquement de son propre intérêt, il va attendre que le reste de la population agisse, ce qui lui évitera d'agir lui-même et de supporter d'éventuels effets secondaires ou simplement l'inconfort d'une piqûre (le lecteur reconnaît encore une fois le problème du passager clandestin). Ce raisonnement est parfois appliqué aux services d'éducation et de formation qui bénéficient à ceux qui apprennent, mais aussi à l'ensemble du pays du fait de la corrélation observée entre la richesse d'une nation et le niveau d'études de ses habitants.

9

Le concept d'externalité publique positive sert également de référence pour justifier la subvention partielle de l'État en faveur de certains biens de club. Le cas de figure typique est, en France, celui des services en réseau dans les secteurs du transport, de l'énergie et de la communication. Leur présence dans les régions à faible densité de population contribue au maintien d'activités économiques hors des grandes agglomérations congestionnées. Ils participent ainsi, selon Henry [1997], à rendre l'aménagement du territoire plus efficace.

10

LES SERVICES PUBLICS VUS PAR L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION

L'économie politique de la réglementation prend le contre-pied des recommandations précédentes. Reprenant à son compte les prescriptions de l'École du choix public, elle défend l'idée que le service public doit être exclusivement limité

11

aux fonctions régaliennes de l'État, c'est-à-dire aux services de la sécurité intérieure, de la défense nationale et de la justice. Ce sont les seuls services collectifs qui doivent être offerts gratuitement à l'ensemble des citoyens et financés à partir de l'impôt. Les autres doivent être payés par les consommateurs.

Il est suggéré, par exemple, que les biens collectifs locaux tels que l'éclairage urbain ou la voirie soient financés directement par les propriétaires d'habitations et de commerces (syndicat de résidents, promoteurs, etc.), à l'instar de ce qui se passe dans certaines villes américaines comme Saint-Louis [Foldvary, 1994]. Les biens collectifs locaux sont considérés comme des biens territoriaux dont la valeur est capitalisée dans les actifs immobiliers. Lorsqu'ils sont financés par le gouvernement à partir d'impôts sur la production, les propriétaires fonciers en profitent « sous le manteau ». En effet, les propriétaires bénéficient des infrastructures urbaines à travers le niveau de la rente foncière. Une augmentation de la quantité ou de la qualité des biens collectifs locaux se traduit par une augmentation des prix du terrain et des loyers que sont prêts à payer les utilisateurs. Pour les économistes du choix public, les propriétaires sont alors les mieux à même de décider de la taille et du contenu des services publics locaux qui doivent être fournis. Les élus ne disposent pas d'une information aussi précise que les propriétaires et ils sont suspectés de manipuler la taxation locale à des fins redistributives auprès de clientèles à fort pouvoir électoral plutôt que d'agir en cherchant les solutions de moindre coût.

12

Pour désigner les activités collectives qui appellent une réglementation publique, les analyses économiques des biens collectifs élaborées par l'économie publique et l'économie politique aboutissent donc à des prescriptions opposées. Elles partagent toutefois un point commun : chacune formule ses recommandations normatives au nom de l'efficacité. L'économie publique se prononce pour un large service public au nom de l'efficacité allocative des ressources, tandis que l'économie politique condamne l'extension des services publics au nom de l'efficacité supérieure du marché en termes de performances en coût et en qualité. La norme économique, qu'elle soit d'inspiration libérale ou étatique, ignore ainsi largement la dimension de l'équité, dimension très présente en revanche dans la norme juridique du service public.

13

2. LA NOTION ET LA DOCTRINE JURIDIQUES DU SERVICE PUBLIC

Selon Duguit [1928], relève du service public « toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale [on parlerait aujourd'hui de cohésion sociale], et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante ». La doctrine élaborée par ce juriste reste en France la doctrine de

14

référence. Elle accorde une place centrale à l'État. C'est en effet aux pouvoirs publics nationaux et locaux qu'il revient de décider si une activité présente le caractère de service public, d'en dicter les conditions de mise en œuvre et d'en contrôler l'exécution [Denoix de Saint Marc, 1996]. Cette décision des pouvoirs publics et son application doivent se conformer à un certain nombre de principes juridiques définis par le droit public. Les plus importants sont la recherche de l'intérêt général et l'égalité.

L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Pour qu'un service collectif puisse être rangé parmi les services publics, il faut qu'il réponde à un besoin d'intérêt général. Le droit public ne donne pas de définition précise de l'intérêt général. Il énonce principalement que l'intérêt général est l'objet même de l'action de l'État et qu'il revient au législateur de le définir. La notion d'intérêt général fait donc l'objet d'un usage varié et changeant selon les époques. Par exemple, l'intérêt général a pu être associé aux représentations du théâtre public et être invoqué pour justifier une politique de relance dans le secteur du bâtiment [Conseil d'État, 1997]. Limitée pendant la période libérale de l'entre-deux-guerres aux fonctions régaliennes, la qualification d'activité d'intérêt général a été admise pour un grand nombre de services économiques et industriels après la Libération. L'imprécision juridique de la notion d'intérêt général présente l'avantage que le droit peut facilement s'adapter à l'évolution des techniques et des besoins. Mais elle présente aussi un grave inconvénient. Elle conduit à une situation dans laquelle l'État se légitime par des activités de service public dont lui seul détermine la définition. Comme le souligne Henry [1997, p. 6], « [l'] État organis[e] ses services publics dans le cadre d'un droit taillé sur mesure ».

15

Le fait de répondre à un besoin d'intérêt général soumet les activités reconnues comme services publics à des principes de gestion particuliers dont les plus importants sont ceux de continuité, d'adaptabilité et d'égalité [du Marais, 2004]. Une implication pratique du principe de continuité est le service minimal en cas de grève. Il est assuré, par exemple, dans la navigation aérienne et l'audiovisuel. Le deuxième principe permet d'adapter le contenu du service public à l'évolution du progrès technique et des besoins des usagers. Il permet d'abandonner des missions de service public et d'en introduire de nouvelles. Le troisième principe appelle un plus long commentaire.

16

L'ÉGALITÉ DEVANT LE SERVICE PUBLIC

Le principe d'égalité qui s'applique au service public est un principe général de non-discrimination, un principe d'égalité de traitement.

17

Il n'est absolument pas synonyme de gratuité d'accès. En témoignent bien évidemment les nombreux services publics marchands. Leur accès payant exclut *de facto* une frange de la population, celle dont l'insuffisance de revenus ne permet pas de consommer les biens en question. L'État peut décider, pour limiter ce phénomène d'exclusion de subventionner, pour partie ou pour totalité, le service public considéré. Cette décision n'est aucunement contrainte par le droit. Il s'agit simplement d'un choix politique, celui d'opérer une redistribution en faveur de certaines catégories de population pour compenser des inégalités de revenus, des disparités régionales, des handicaps physiques ; ou celui, plus fondamental, d'inscrire la contribution d'un service au rang des nécessités de l'unité et de l'identité nationales en rendant son accès gratuit pour tous.

18

Le principe d'égalité n'empêche pas non plus de pratiquer des prix et d'offrir des qualités de service différenciés. Le cas des services publics en réseau en fournit une illustration évidente. La SNCF propose plusieurs classes de confort, et les prix du TGV sont modulés selon les heures de pointe. Le droit administratif du service public permet d'appliquer aux usagers des règles différentes lorsqu'ils sont placés dans des situations différentes. Relèvent de la différence de situation les exemples suivants : être propriétaire d'une résidence principale dans l'île de Ré plutôt que d'une résidence secondaire permet de prétendre à un tarif préférentiel de la traversée du pont qui la relie à La Rochelle ; percevoir de faibles revenus permet de payer moins cher la cantine scolaire de ses enfants ; voyager sur un vol de plus de deux heures donne droit à un espace fumeur. Ces exemples sont tirés de décisions du Conseil d'État. La différenciation entre catégories d'usagers peut en effet être contestée devant le juge administratif. En dernier ressort, c'est alors au Conseil d'État de se prononcer sur son bien-fondé.

19

Malgré une possibilité étendue de différenciation grâce à la prise en compte de situations différentes, les entreprises de service public n'ont donc pas tout à fait la même liberté de tarification et de choix de qualité de leurs prestations que des entreprises ordinaires. L'éventualité d'un recours au tribunal administratif marque la différence ultime entre une entreprise pleinement soumise à l'économie de marché et une entreprise de service public à caractère industriel et commercial. L'encadré de la page suivante fournit une illustration de cette spécificité dans le cas de la SNCF.

20

On aura compris que le principe d'égalité de traitement devant les services publics ne conduit donc pas à uniformiser systématiquement les prix et les qualités des prestations offertes. Une échelle pour représenter différents degrés du principe d'égalité peut être construite comme suit :

21

Au plus haut de l'égalité de traitement se trouvent les services publics pour lesquels la population d'usagers est formée indistinctement par l'ensemble des citoyens, l'accès est gratuit pour tous et la qualité de service est unique. Un exemple est celui de la justice ou de l'école républicaine. Inversement, au plus bas de l'échelle de

22

l'égalité de traitement se placent les services publics pour lesquels la population d'usagers est partitionnée (par exemple selon l'âge), l'accès est payant et plusieurs qualités de service sont proposées (exemple : classe affaires ou classe tourisme). La plupart des activités de service public des industries de réseau se situent aujourd'hui à ce dernier niveau. Au milieu de l'échelle, une gradation est obtenue en faisant varier le nombre de tarifs et de qualités de service. En montant vers une plus grande égalité, on franchit les échelons suivants : plusieurs tarifs et plusieurs qualités accessibles à tous, c'est-à-dire sans différence liée par exemple à l'âge ou au nombre d'enfants ; plusieurs tarifs mais une seule qualité, comme dans le cas d'une cantine scolaire qui propose un prix du repas plus faible pour les familles à bas revenus ; un tarif unique et une seule qualité, comme dans le cas de l'eau pour les habitants d'une même commune.

LE CONSEIL D'ÉTAT ET LA TARIFICATION DES CHEMINS DE FER

L'application d'un nouveau tarif voyageurs sur les lignes du TGV Nord-Europe a conduit le gouvernement à solliciter l'avis du Conseil d'État. Au terme de cet avis, le Conseil d'État a considéré que l'objectif d'assurer une meilleure rentabilité de la SNCF, l'équilibre financier de cet établissement public et sa capacité à faire face à la concurrence d'autres moyens de transport constituent des nécessités d'intérêt général justifiant une diversification de sa politique tarifaire. Mais le Conseil d'État a assorti cette lecture du principe d'égalité de précisions qui sont autant de précautions visant à préserver l'égal accès de tous les usagers au service public :

- la modulation du tarif de base applicable à l'ensemble des lignes SNCF est soumise aux conditions d'être justifiée par des éléments objectifs, d'être limitée à l'intérieur d'un écart maximal entre tarif de base particulier et tarif de base général, de tenir compte des coûts correspondants afin de ne pas donner lieu à une guerre tarifaire avec la concurrence – susceptible de compromettre l'équilibre général de l'exploitation – et enfin de respecter l'obligation d'information du public ;
- la modulation temporelle du tarif de base qui permet de fixer celui-ci en fonction de la date et de l'heure choisies est elle-même soumise à la condition que le nombre et les horaires des trains aux tarifs les plus bas soient tels que, sur aucune liaison, l'égal accès au service public ne se trouve compromis.

— Source : Conseil d'État [1997].

3. DÉRÉGLEMENTATION DES INDUSTRIES DE RÉSEAU ET SERVICE PUBLIC

La réforme de la réglementation des industries de réseau en Europe a de profondes incidences sur le service public en France. La SNCF, EDF, France Télécom ou La Poste ont historiquement joué un grand rôle dans la réduction d'inégalités liées aux conditions géographiques, à l'insuffisance de revenus ou à des handicaps individuels [Stoffaës, 1995]. Le moyen de redistribution utilisé consiste à appliquer un tarif commun à plusieurs catégories d'utilisateurs indépendamment des écarts de coûts qui peuvent exister pour les servir. Par exemple, le tarif de l'électricité en Corse est identique pour les consommateurs qui ne sont pas encore autorisés à faire jouer la concurrence à celui pratiqué en métropole alors qu'elle revient beaucoup plus cher à produire et à distribuer. De même en France, l'affranchissement d'une carte postale ne dépend pas de la boîte aux lettres dans laquelle elle est déposée ni de l'adresse du destinataire s'il réside dans l'Union européenne. Autre exemple, pour le ramassage des ordures ménagères, la contribution demandée aux habitants ne varie pas selon que la résidence est plus ou moins excentrée par rapport au circuit de collecte et à la localisation de la décharge. Certains segments de marché sont ainsi déficitaires tandis que d'autres sont bénéficiaires, le profit des uns compensant la perte des autres. Le montant des transferts qui s'opèrent entre différentes catégories d'utilisateurs peut atteindre des sommes très élevées. Les subventions croisées géographiques entre abonnés du téléphone des zones rurales et zones urbaines s'élèvent à 1 milliard d'euros par an, au bénéfice des premiers. Les subventions croisées entre raccordement et trafic, qui ont pour effet d'avantager les ménages faibles consommateurs (ce qui réunit aussi bien les familles à faibles revenus que les propriétaires de résidences secondaires), représentent 4 milliards d'euros [Yomtov, 1995].

La réforme en cours de la réglementation des industries de réseau est en train d'imposer des aménagements à l'exercice de cette fonction de redistribution. La déréglementation impose en effet une double nécessité : une redéfinition des missions de service public dans le cadre d'une négociation ouverte à un plus grand nombre de parties et un financement plus transparent de leurs coûts.

LA REDÉFINITION DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

Le régime de l'entreprise en monopole s'accommode de missions de service public qui ne sont pas spécifiées dans le détail. L'entreprise bénéficie alors d'un pouvoir discrétionnaire dans leur interprétation et dans leur mise en œuvre. Le périmètre des zones déficitaires à desservir, le contour des catégories d'utilisateurs à favoriser, le choix des prestations de base relèvent pour partie des décisions de l'entreprise de service public et dépendent ainsi de sa politique d'investissement et de gestion du personnel. EDF, par exemple, a surinvesti dans les réseaux de distribution ruraux en s'appuyant sur sa mission de service public d'aménagement du territoire afin de développer une nouvelle consommation d'électricité pour le chauffage [Henry, 1997].

L'ouverture à la concurrence exige désormais une définition précise des missions de service public. Cette définition fait l'objet d'une discussion ouverte à l'ensemble des parties prenantes et non plus d'un tête-à-tête à l'abri des regards extérieurs entre le monopole et sa tutelle. L'ouverture à la concurrence dans les télécommunications illustre cette nouvelle donne. En 1996, le gouvernement et le Parlement ont été amenés dans le cadre de la loi sur les télécommunications à redéfinir les missions de service public de ce secteur. Elles ont été réparties en trois composantes. La première concerne le service universel : elle comprend la mise à disposition du service de téléphonie vocale, la fourniture d'un service de renseignements et d'un annuaire d'abonnés, la gratuité des appels d'urgence. La deuxième composante, celle des services obligatoires, recouvre des prestations moins courantes (mais que l'opérateur doit aussi offrir sur l'ensemble du territoire), telles que l'accès au réseau numérique, les liaisons louées, les transmissions de données ou le télex. La dernière composante correspond à des missions d'intérêt général en matière de défense et de sécurité, de recherche publique et d'enseignement supérieur. Le choix de classement d'un service particulier en service universel ou en service obligatoire a été âprement discuté. Un service rangé dans la première composante devra être offert à un tarif très bas qui sera contrôlé par l'autorité de réglementation ; tandis que s'il appartient à la deuxième catégorie, l'opérateur sera libre de fixer son prix. Le texte final de la loi de réglementation des télécommunications qui fixe cette nouvelle définition des missions de service public a résulté de longues négociations et tractations avec l'opérateur historique mais aussi avec les nouveaux entrants. Il a été influencé par les discussions européennes portant sur le service universel. Cette implication de l'échelon communautaire renforce le degré de transparence et d'ouverture des négociations auxquelles donnent lieu dorénavant le rôle redistributif des industries de l'eau.

LA CONCEPTION COMMUNAUTAIRE DU SERVICE PUBLIC

Le terme de « service public » n'est pratiquement pas employé dans les textes européens. Il faut se reporter aux notions de service d'intérêt économique général et de service universel pour cerner la conception communautaire. La première formule apparaît dans la législation de la concurrence. Selon l'article 90 § 2 du traité de Rome, « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [...] sont soumises [...] aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement [...] de la mission particulière qui leur a été impartie ». La notion d'intérêt économique général n'est cependant pas définie dans le traité. Son contour prend la forme d'une liste d'activités (services portuaires, de radiodiffusion, de distribution d'électricité, etc.) qui évolue au gré de décisions de la Commission et de la Cour de justice européennes [Stoffaës, 1995]. Il ressort également à la lecture de diverses initiatives. Citons le Conseil européen de juin 1995 qui souligne la compatibilité de la réalisation du marché intérieur

« avec les missions d'intérêt économique général qui s'imposent en Europe, concernant notamment l'aménagement équilibré du territoire, l'égalité de traitement entre les citoyens [...], la qualité et la permanence du service rendu au consommateur [...] ». De son côté, la Commission européenne [1996] a proposé dans une Communication que la promotion des services d'intérêt général soit inscrite à l'article 3 du traité comme un des objectifs fondamentaux que doit poursuivre l'Union européenne. Cette proposition a été acceptée au sommet d'Amsterdam en juin 1997. Contribuer à la promotion des services d'intérêt général est donc dorénavant l'un des vingt et un objectifs de l'action communautaire.

La formule de service universel est plus récente. Elle apparaît dans les réglementations du secteur des communications. Empruntée au droit américain, cette notion regroupe les services de base pour lesquels un droit d'accès pour tous les citoyens est jugé indispensable. Elle correspond à une tarification à un prix abordable de prestations essentielles dont le contenu est révisable périodiquement afin de tenir compte de l'évolution sociale et du progrès technique. D'un point de vue comptable, le service universel entraîne un manque à gagner pour les fournisseurs. Il est donc nécessaire de prévoir des instruments qui assurent son financement (subventions croisées, fonds de financement spécial alimenté par une redevance des usagers ou abondé par le budget général de l'État).

Par contraste avec la conception juridique française, la conception communautaire des services publics accorde une large place aux considérations économiques. La notion d'intérêt général dans les textes européens s'est longtemps uniquement référée à l'intérêt économique général. Par ailleurs, les notions de service public et d'égalité sont centrées sur l'entreprise. La notion de service universel ne concerne que le secteur marchand alors que la notion française de service public englobe les services administratifs et les fonctions régaliennes de l'État. Enfin, dans la conception européenne, le service d'intérêt général est une notion associée au droit de la concurrence. La Commission, du fait des responsabilités dont elle est investie par le traité de Rome, se préoccupe plus de l'égalité de traitement entre les entreprises que de l'égalité de traitement des citoyens européens.

LE FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC

La réforme de la réglementation des industries de réseau met fin à l'usage généralisé des subventions croisées comme moyen de financement des obligations de service public. En régime de concurrence, le recours aux subventions croisées est contre-indiqué : les nouveaux entrants vont s'emparer des segments les plus rentables et l'ancien monopole n'occupera plus qu'une position dominante sur les segments à

pertes. Désormais l'État ou les collectivités locales doivent subventionner directement, c'est-à-dire à partir de recettes fiscales, les prestations non rentables des entreprises de réseau. En d'autres termes, les pouvoirs publics doivent payer aux prestataires de service les actions qu'ils leur demandent d'entreprendre au titre de la réduction d'inégalités. Il ne suffit donc pas que les missions de service public soient précisément définies dans leur contenu, il est également nécessaire de déterminer leur coût.

Le financement des obligations de service public par le mécanisme de subvention croisée est d'une grande simplicité de mise en œuvre mais il présente l'inconvénient d'être opaque. Il y a encore peu de temps, le voyageur d'Air Inter entre Paris et Toulouse subventionnait – sans connaître le montant de sa contribution et même le plus souvent sans le savoir – les déplacements des usagers sur la ligne Paris-Béziers. Quel type et quel montant de transferts le service public entraîne-t-il ? Voilà qui était encore récemment une question saugrenue. La révélation des transferts a un effet déterminant sur l'évolution des prestations qui seront offertes à tous les citoyens car elle fait apparaître les gains et les pertes de bénéficiaires et de contributeurs qui, auparavant, ignoraient leur participation. Elle facilite alors l'organisation de nouveaux groupes d'intérêts qui vont chercher à influencer la décision publique dans un sens qui leur est favorable. Dans ces circonstances, les méthodes et les résultats d'évaluation des coûts de service public présentent un caractère stratégique. Pour l'opérateur historique des télécommunications, qui souvent bénéficie encore du monopole de la fourniture du service universel, il s'agit d'en surestimer le coût pour obtenir une compensation financière plus élevée. En Australie, l'évaluation du coût de service universel passe de 4 à 1 entre l'estimation proposée par la compagnie dominante Telstra à partir de la méthode des coûts totalement distribués et celle d'Austel, l'agence de réglementation, fondée sur les coûts incrémentaux.

28

Le choix du nouveau mécanisme de financement des missions de service public fait également l'objet de vifs débats entre les différentes parties prenantes. Il y a deux principales options : celle d'un fonds spécial qui est alimenté par l'ensemble des opérateurs, ancien monopole comme nouveaux entrants, et celle d'un complément aux charges d'accès que versent les exploitants de réseau pour le péage d'infrastructure. Le premier moyen de financement a l'avantage de pouvoir faire jouer plus facilement la concurrence sur les obligations de service public et d'inciter ainsi les entreprises à être plus efficaces pour les offrir. C'est la solution adoptée dans le transport aérien en France. Un fonds de péréquation financé par une taxe doit permettre d'équilibrer l'exploitation d'une quarantaine de lignes intérieures dont le maintien a été jugé nécessaire par les pouvoirs publics pour l'aménagement du territoire. L'exploitation exclusive de ces lignes est mise en enchère et attribuée à la compagnie qui demande la subvention la plus faible. Le second instrument de financement laisse plutôt un avantage à l'ancien monopole. Il peut manipuler plus facilement le niveau de qualité ou de prix du service, et il reçoit de l'argent au lieu

29

d'en verser. C'est la solution retenue par la loi de réglementation des télécommunications de 1996. France Télécom est l'unique opérateur du service universel.

Le service public devient ainsi l'objet de comportements stratégiques de multiples firmes : les décisions politiques et administratives d'inscrire ou non telle obligation au cahier des charges des opérateurs, d'évaluer son coût selon telle ou telle méthode et d'en réserver ou non l'exclusivité de fourniture à l'ancien monopole sont autant d'occasions pour les entreprises d'obtenir des avantages sur leurs rivaux. L'arène de la discussion des prestations qui doivent être offertes à tous les citoyens est ainsi élargie et elle est dorénavant éclairée par des informations comptables. Cela modifie le contenu des prestations et le contour des catégories d'usagers et des zones géographiques qui en bénéficient.

30

Pour savoir dans quel sens vont précisément ces modifications, il faut étudier chaque déréglementation au cas par cas. Les groupes de pression, les intérêts en jeu et les objectifs politiques sont différents pour le courrier postal, le transport aérien, la distribution d'électricité ou les télécommunications. En tendance cependant, on s'achemine vers une contraction des missions de service public. La dimension sociale des industries de réseau est en effet de plus en plus contestée à mesure que progresse la doctrine économique libérale. Celle-ci recommande que la redistribution prenne la voie directe de l'impôt et n'interfère pas avec la fixation des prix par le mécanisme de marché. Si un gouvernement juge que telle portion du territoire est défavorisée, il doit soutenir financièrement directement les régions concernées et non entraver le fonctionnement du marché en manipulant les prix du raccordement téléphonique, du transport ferroviaire ou du timbre poste. De même, la doctrine libérale recommande de fournir une aide directe aux personnes démunies pour qu'elles s'équipent d'un poste de téléphone si l'accès à ce service est jugé primordial.

31

Ainsi des deux dimensions de monopole naturel et de service public qui caractérisent historiquement les industries de réseau, la seconde perd de l'importance. Ce qui amène ces industries jusqu'ici très particulières à perdre une partie de leur spécificité.

32

NOTES

- [1] On retrouve ici une observation déjà faite dans la section 2 du chapitre II à propos des externalités. Dans l'exemple, avancé par PIGOU [1932], des incendies causés par le chemin de fer à vapeur, l'absence de compensation versée aux propriétaires forestiers n'est pas une raison qui doit conduire à l'intervention publique, mais bien le résultat d'une intervention publique.

PLAN

1. Service public et bien collectif

La caractérisation économique des services publics

La justification économique des services publics selon l'économie publique

Les services publics vus par l'économie politique de la réglementation

2. La notion et la doctrine juridiques du service public

L'intérêt général

L'égalité devant le service public

3. Déréglementation des industries de réseau et service public

La redéfinition des missions de service public

Le financement du service public

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

◀ PRÉCÉDENT

SUIVANT ▶

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris

Conclusion

François Lévêque

DANS **ÉCONOMIE DE LA RÉGLEMENTATION (2009)**, PAGE 111

ARTICLE

Nous avons montré tout au long de ce livre que le choix du type de solution collective pour résoudre les problèmes d'externalité, de monopole naturel ou de bien collectif est ouvert. Tant d'un point de vue théorique qu'empirique, nous avons vu que la réglementation publique n'est qu'une solution parmi d'autres. Nous avons rappelé que, contrairement à une idée répandue, la nécessité de l'intervention de l'État face à un défaut de marché n'est pas établie par une loi économique de portée générale. L'intervention de l'État n'est justifiée que si ses coûts sont inférieurs à ceux des solutions alternatives pour corriger les défauts de marché ainsi qu'aux bénéfices qui résulteront de cette mise en œuvre. Nous avons exposé et rapporté de nombreux exemples de solutions : négociation entre pollueurs et pollués, organisation en coalition des consommateurs de services en monopole, création d'associations d'usagers pour partager des biens collectifs, etc.

1

La présence d'une externalité, la manifestation d'un trait de monopole naturel dans une activité industrielle, les caractéristiques de non-excludabilité et de non-rivalité de certains services limitent le champ d'action de la main invisible. Chacune de ces situations appelle une réponse collective, mais celle-ci ne doit pas forcément prendre la forme d'une intervention publique. Comme le formule Arrow [1970, p. 70] : « C'est une erreur que de limiter l'action collective à l'action de l'État. »

2

AUTEUR

François Lévêque

Mis en ligne sur Cairn.info le 01/01/2011

 PRÉCÉDENT

SUIVANT 

Pour citer cet article

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte © La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays. Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent article, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Cairn.info | Accès via Lycée Henri IV Paris