

1

Théorie de la régulation et régulation économique des marchés

Hugo Hanne (1992), chef du bureau de la veille économique et des prix, DGCCRF, Ministère de l'économie et des finances

Dans un contexte de libéralisation des marchés et des secteurs économiques, d'abord mise en œuvre aux Etats-Unis et au Royaume-Uni dans les années 1980, le terme de régulation s'est développé parmi les économistes. On en est même venu à parler de dérégulation pour illustrer la phase des années 1990 de privatisation et d'ouverture à la concurrence des monopoles publics, particulièrement puissants jusqu'alors dans les économies capitalistes et « mixtes » (à la française) et régissant des secteurs aussi différents que la production et distribution de tabac, les services bancaires, la production, le transport et la distribution d'électricité et de gaz naturel, les transports aériens, ferroviaires et urbains, les activités aéroportuaires et portuaires, les télécommunications et les services postaux, etc. Toutefois le terme de dérégulation a souvent été critiqué car cette phase s'est accompagnée d'une véritable « re-régulation » avec la création d'autorités de régulation sectorielle et de la concurrence chargées de réguler ces secteurs.

Cette évolution des marchés économiques et financiers s'est produite en France dans un contexte où depuis les années 1970, plusieurs économistes avaient déjà cherché à comprendre les mécanismes micro-économiques inefficaces en jeu, qui pouvaient notamment expliquer la fin de la période faste de croissance économique élevée des Trente Glorieuses. Des économistes comme Michel Aglietta, André Orléan et Robert Boyer en sont les principaux représentants. Cette école de pensée française de la régulation s'est particulièrement développée au sein de l'INSEE et de la Direction de la prévision, aujourd'hui intégrée à la Direction générale du Trésor du Ministère de l'économie et des finances. L'école de la régulation a travaillé essentiellement sur les facteurs de déstabilisation lors d'une crise économique et les configurations institutionnelles qui permettent de surmonter cette crise. Une des formes institutionnelles d'une organisation sociale étudiée est la forme

de la concurrence (degré de concentration, formation des prix, etc.), une autre est la forme de l'Etat (intervention économique et sociale). Certaines formes institutionnelles dominant, elles n'ont pas le même poids dans l'économie, elles peuvent évoluer et certaines sont incompatibles entre elles, selon les penseurs de l'école de la régulation.

Pour l'école de la régulation, le rôle de l'Etat est indispensable, notamment en matière de concurrence, car il est indispensable de limiter la conquête de pouvoirs excessifs des firmes, de telle sorte que le marché ne peut fonctionner que dans le cadre de règles institutionnelles où l'Etat intervient. L'Etat arbitre dans ces conditions entre des logiques contradictoires : le droit commercial, le droit du travail, la protection sociale, etc. Dans ce cadre, l'ensemble des mécanismes qui permettent aux formes institutionnelles a priori indépendantes de former un système est appelé « mode de régulation ». Pour ces penseurs, la révolution industrielle a fait naître un mode de régulation concurrentielle, l'entre-deux guerres a vu se développer un mode de régulation hybride, tandis que pendant les Trente Glorieuses a régné un mode de régulation fordiste ou monopoliste, qui se caractérisait par une transmission des gains de productivité aux salaires. Le modèle actuel qui a remplacé le modèle des Trente Glorieuses, après les crises des années 1970 et 1980, demeure indéfini à ce jour.

De manière générale, l'évolution institutionnelle dans les pays industrialisés vers davantage de régulation économique à travers la privatisation et la dé-intégration des monopoles publics, concomitamment à l'introduction de davantage de concurrence dans les secteurs économiques visés, repose sur le constat que les monopoles publics étaient devenus inefficaces. Ils captaient une rente au détriment des consommateurs captifs car le statut de leurs personnels ainsi que les relations qu'ils entretenaient avec leur tutelle

étatique étaient source d'absence de gains de productivité. Les tarifs étaient élevés et la qualité du service mauvaise.

Dès 1967, le rapport Nora sur les entreprises publiques décrivait les difficultés posées par le contrôle par l'Etat des entreprises publiques en France et proposait plusieurs pistes d'évolution pour la régulation par l'Etat français de monopoles publics, ce qui avait entraîné dans un premier temps la mise en place dès 1969 de contrats de plan entre l'Etat et EDF (monopole intégré de l'électricité) et la SNCF (monopole des transports ferroviaires) ; cette pratique régulatoire a été étendue dès 1970-1971 aux entreprises publiques comme la RATP (monopole des transports urbains parisiens). Les contrats de plan incorporent en particulier des clauses sur l'évolution des tarifs, des investissements, de la masse salariale et la qualité de service de ces entreprises sur une période de quelques années. Ces réformes reposaient sur les problèmes posés au régulateur (l'Etat) par l'asymétrie d'information et la nécessité d'inciter le régulé (l'entreprise publique) à « la bonne conduite », ce mode de régulation incluant notamment des mécanismes de « punitions » et de « récompenses ».

La théorie de l'agence développée en France par Jean-Jacques Laffont et Jean Tirole (Ecole de Toulouse) explique très bien les mécanismes économiques à l'œuvre entre un principal (l'Etat régulateur) et un agent (l'entreprise publique régulée), le principal souffrant d'une cécité (asymétrie d'information) pour vérifier si l'agent fait un effort (gains de productivité) ou non pour remplir le contrat de manière à remplir les ob-

jectifs que lui a confiés le principal (alea moral). Dans ces conditions, le principal doit mettre en place des mécanismes incitatifs pour que l'agent remplisse les objectifs fixés, sans « tricher ». Toutefois, dans le cas où le principal est l'Etat, se pose la question des différents objectifs de l'Etat qui sont souvent difficilement conciliables, et de la réalité de la punition que peut infliger l'Etat à l'entreprise régulée, cette punition pouvant finalement être aussi coûteuse à l'Etat que le laisser-faire, et supposant un engagement de l'Etat.

Pour les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni du début des années 1980, l'Etat avait échoué à réguler des monopoles publics et il convenait donc de démanteler les monopoles et d'ouvrir à la concurrence les secteurs en cause, souvent des secteurs de réseaux (transports, énergie, télécommunications). Dès 1984, la décision prise par le juge Greene du Tribunal de New York met fin au monopole des télécommunications AT&T et permet le développement aux Etats-Unis des « Baby Bells », des compagnies privées régionales, puis plus tard de plusieurs grands opérateurs privés. En 1989, le « Vesting Day » voit la libéralisation au Royaume-Uni de plusieurs grands secteurs de réseaux (télécommunications, électricité et gaz) et la création d'agences de régulation sectorielle (Ofcom pour les télécommunications, Ofgem pour l'électricité et Ofgas pour le gaz). Cette libéralisation et les gains économiques attendus pour les consommateurs britanniques, notamment en termes de baisse de prix, ont été en particulier théorisés par le professeur d'économie Stephen Littlechild, qui devient le premier régulateur de l'électricité.





En France, la libéralisation et la mise en place d'autorités de régulation sectorielle se sont étalées de la fin des années 1980 aux années 1990, souvent du fait de la pression bruxelloise et de la nécessité de transposer des directives européennes dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie ou des transports. La dérégulation financière a *a contrario* été plus précoce, avec la désintermédiation bancaire, la libéralisation du crédit et du marché financier dès les années 1980.

En ce qui concerne le secteur financier, c'est l'Autorité des marchés financiers (AMF) qui régule les marchés boursiers, et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolutions (ACPR), qui est en charge de la régulation du secteur bancaire et de celui des assurances. Dans le secteur de l'énergie, c'est la CRE, Commission de régulation de l'énergie, qui est le régulateur. L'Arcep, Autorité de régulation des communications électroniques et de La Poste, régule celui des télécommunications et des services postaux, en parallèle avec le CSA, Conseil supérieur de l'audiovisuel pour le secteur des médias, et l'ANFR, Agence nationale des fréquences, pour l'usage du domaine hertzien. D'autres autorités, comme l'Arjel pour les jeux en ligne ou l'Araf pour les activités ferroviaires, ont également été créées récemment.

De manière générale, l'Autorité de la Concurrence est le régulateur de la concurrence dans les différents secteurs économiques. L'Autorité de la concurrence est une autorité administrative indépendante, spécialisée dans le contrôle des pratiques anticoncurrentielles, l'expertise du fonctionnement des marchés et le contrôle des opérations de concentration. Au service du consommateur, elle a pour objectif de veiller au libre jeu de la concurrence et d'apporter son

concours au fonctionnement concurrentiel des marchés aux échelons européen et international. Dans une certaine mesure, la DGCCRF, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, assure également une régulation concurrentielle des marchés, mais c'est surtout en matière de protection des consommateurs et de sécurité des produits que la DGCCRF est le principal régulateur en France.

En termes de baisses ou de modération des prix, de liberté de choix des opérateurs et de développement des technologies, le bilan de la libéralisation et de la régulation est particulièrement positif en France dans le secteur des télécommunications. Dans les autres secteurs, ce bilan est plus difficile à évaluer à ce stade.

Toutefois l'efficacité de la régulation est parfois critiquée. Ainsi, la crise des subprimes, ces prêts hypothécaires à fort risque de défaut, née aux Etats-Unis en 2007, a démontré la défaillance de la régulation américaine dans le contrôle de la distribution de crédit par les banques et les instituts de crédit (trop facilement ouvert à des ménages peu solvables) et dans celui de la création de produits hybrides (titrisation rendant peu évaluable le risque réel des titres créés et revente de ces titres hybrides à de nombreuses institutions financières).

Cette crise économique et financière qui s'est propagée au monde entier a néanmoins démontré la nécessité d'une régulation renforcée et concertée des marchés financiers par les Etats, que les travaux du G20, enceinte réunissant les 20 principales économies du monde (pays industrialisés et grands émergents), ont contribué à mettre en place et accroître. ■