

# La vision d'un économiste

JEAN TIROLE

Directeur scientifique de l'Institut d'Economie Industrielle de Toulouse

## « La régulation ou l'économie publique moderne »

**L**e mode d'intervention de l'Etat dans le secteur productif a beaucoup évolué à la fin du vingtième siècle. Les réformes profondes dans les secteurs des télécoms, de l'énergie, du ferroviaire ou de la poste constituent une réaction aux inefficacités de la gestion de ces secteurs dans le passé. La nouvelle donne n'élimine pas l'Etat, mais redéfinit son rôle : l'Etat producteur d'antan est en partie devenu un Etat régulateur. L'Etat n'est pas affaibli : au contraire, il peut utiliser l'indépendance de sa régulation pour mettre plus en avant le service du public.

Pour comprendre ces réformes, il est utile de se souvenir que jusqu'aux années 1980, partout dans le monde, ces secteurs étaient aux mains de monopoles, aux incitations faibles (entreprises publiques en Europe, entreprises privées laissant le mandataire supporter la quasi-totalité du risque aux Etats-Unis), et pratiquant des subventions croisées entre services plus motivées par l'impératif politique que par une logique économique.

Une quadruple réforme, s'attaquant directement à la défaillance de marché (les positions de monopole liées à l'existence de segments à rendements d'échelle très importants) et privilégiant une plus grande transparence dans la réalisation des objectifs de service public, s'en est suivie :

- accroissement des incitations, avec a) l'introduction de mécanismes de partage des gains d'efficacité. Par exemple, un prix plafond impose à l'entreprise régulée une borne supérieure pour le « prix moyen » de ses services (cette borne est généralement indexée sur l'inflation, sur le prix des *inputs*, et éventuellement sur des indicateurs comparatifs ; elle est ajustée dynamiquement en fonction du progrès technologique anticipé); et b) en Europe la privatisation.

- ouverture à la concurrence, avec d'une part l'octroi de licences aux entrants et d'autre part la régulation de l'accès aux goulots d'étranglement ; on ne saurait trop insister sur l'importance de la concurrence sur le dynamisme de l'entreprise, que celle-ci soit publique ou privée. Le redressement spectaculaire de l'industrie automobile française dans la deuxième partie des années 90 en est une illustration.

- rééquilibrage des tarifs (entre entreprises et particuliers, entre abonnement, communications locales et longue distance, etc.). Ce rééquilibrage était souhaitable, car la couverture des coûts fixes des réseaux par des surcharges importantes sur des services à la demande très élastique conduisait à des sous-consommations très inefficaces et freinait l'introduction de services innovants. Ce rééquilibrage des prix s'est accompagné d'obligations de service universel (protégeant les plus démunis et veillant à l'aménagement du territoire), plus transparentes et rendues compatibles avec la concurrence entre opéra-



« Le mode d'intervention de l'Etat dans le secteur productif a beaucoup évolué à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. La nouvelle donne n'élimine pas l'Etat, mais redéfinit son rôle : **l'Etat producteur d'antan est en partie devenu un Etat régulateur.** **L'Etat n'est pas affaibli : au contraire, il peut utiliser l'indépendance de sa régulation pour mettre plus en avant le service du public.** »

teurs. Contrairement à une idée reçue, il n'y a en effet aucun conflit entre service public et concurrence.

- et enfin transfert de la régulation vers des autorités de régulation indépendantes, plus fortes que les ministères de tutelle face aux groupes de pression. Bien sur, l'indépendance n'est pas une panacée. Pour limiter les risques de dérive des agences indépendantes, la première condition est la nomination à leur tête de personnalités indépendantes et respectées à la suite d'auditions focalisées sur leurs qualifications. Une fois en place, la consultation, la transparence et l'exigence d'avis motivés créent des incitants à des décisions économiquement justifiées. Enfin, une « autorité indépendante » ne doit pas être (et d'ailleurs n'est jamais) complètement indépendante : une majorité qualifiée du Parlement doit pouvoir en suspendre les dirigeants sur la base de leur politique globale (et non sur une question d'actualité politique) ; les décisions, elles, doivent pouvoir faire l'objet d'un appel devant une cour de justice.

Malgré les réussites, et au dixième anniversaire de la création de la première (l'ARCEP) des autorités indépendantes de régulation des secteurs de réseau, une ombre plane sur leur indépendance. L'hostilité ambiante à leur rencontre ne peut laisser indifférent. L'on risque d'oublier que la soumission des télécommunications, de l'énergie, et des autres industries dites de réseau à une régulation indépendante (agences, et dans certains pays, juges) est le reflet de la tentation permanente du politique d'abaisser artificiellement les prix, compromettant ainsi l'investissement et la viabilité des réseaux à long terme (le lecteur pourra par exemple se référer aux récentes déclarations des élus sur les prix de l'électricité et du gaz), de limiter ou d'organiser la concurrence, ou encore de faire des cadeaux à certains groupes de pression électoralement sensibles au prix de distorsions économiques importantes.

L'évolution de la conception de l'Etat vers celle d'un acteur aux pouvoirs plus limités, mais de par son indépendance et l'élimination des conflits d'intérêt en même temps plus fort dans son rôle de régulateur que ne l'étaient les ministères, me paraît souhaitable. Elle a dans l'ensemble porté les fruits que l'on pouvait espérer. Le secteur des télécommunications en France en est une illustration exemplaire. ■