

DEUX REGULATIONS¹ ?

Par M. BOITEUX

Membre de l'Institut

Le mot « régulation » est à la mode, comme ce qu'il est censé désigner ; mais la notion couvre, en fait, des situations très différentes, ce qui est source de confusion. Il s'agit, certes, de mieux faire fonctionner le marché ; mais on conçoit que les mesures à prendre ne soient pas les mêmes dans les cas où la concurrence fonctionne mal, par opposition à ceux où il n'y a pas de concurrence du tout.

Encore faut-il au préalable s'entendre sur les objectifs poursuivis. Plus précisément, la concurrence est-elle une fin en soi, ou seulement un moyen de voir les acteurs économiques, sans le savoir, oeuvrer au mieux pour le bien public ?

J'oserai avancer qu'on ne peut traiter utilement de la régulation sans en connaître l'objet ...

o

o o

Grâce aux progrès de la Science, l'homme s'est extrait des équilibres naturels qui régulaient les effectifs de son espèce par la famine et la maladie, et il a remarquablement prospéré. Grande est la tentation de penser que ce qui a réussi en physique, en chimie, en médecine vaut aussi pour l'économie : là encore, l'homme devrait s'extraire de l'équilibre naturel des marchés pour y substituer une planification consciente et organisée. Mais, résultat fondamental de Pareto, Allais, Debreu, Arrow ... une planification parfaite ne fera jamais mieux, ni moins bien d'ailleurs, que la concurrence parfaite. En pratique, la concurrence parfaite n'existe pas, pas plus que la planification parfaite. Mais, dans l'imparfait, la concurrence s'avère très supérieure à la planification, si l'on se réfère aux exemples de l'URSS, de la Corée du Nord ou de la Havane. Et l'on comprend pourquoi. En concurrence réelle, il existe quand-même un système de prix, certes imparfait, pour guider les choix et faire mieux. En planification imparfaite, pas d'autres indices d'erreur que les déséquilibres involontaires de l'offre et la demande, sans rien pour pousser vers de meilleurs choix.

¹ Paru en anglais dans le Journal of Regulation, 4^{ème} trimestre 2010, I-1.18

C'est clair, en tant que moyen de conduire l'économie, la concurrence imparfaite s'avère très supérieure à la planification imparfaite – et la quasi totalité du monde s'en est aujourd'hui convaincue². Le problème des gouvernements n'est donc plus de diriger toute l'économie, mais de faire en sorte que, chaque fois qu'elle peut être efficace, la concurrence et le système des marchés qui va avec fonctionnent le mieux possible.

◦
◦ ◦

Cela étant, la première chose à faire, c'est de repérer les divers types d'imperfection des économies de marché, imperfections qui peuvent être rangées en quelques grands chapitres : d'une part les « monopoles naturels », qui excluent la concurrence ; les effets de domination et les ententes, qui la faussent ; les « frais de transaction » qui peuvent l'égarer etc ..., d'autre part, l'excessive inégalité des revenus à laquelle conduit la répartition effective des talents en concurrence parfaite et, a fortiori, celle qu'engendre la concurrence imparfaite quand les acteurs détournent abusivement les imperfections du système à leur profit.

On n'évoquera pas ici tous ces chapitres de l'étude systématique des imperfections du système concurrentiel, pour n'évoquer sommairement que ceux qui appellent un régulateur³.

Force est de constater tout d'abord qu'il est des cas où la concurrence est exclue par la nature des choses, du fait de l'existence de « monopoles naturels » : il coûte tellement cher de faire fonctionner simultanément sur le même territoire deux réseaux d'électricité concurrents que, spontanément, les deux réseaux se fondent très vite en un seul. Ce qui exclut la concurrence pour réguler les prix d'emploi de ces réseaux, et oblige la puissance publique à intervenir pour remplacer le marché d'une manière ou d'une autre.

Dans d'autres cas, la concurrence est possible, mais elle fonctionne mal, et cela pour des quantités de raisons. Il faut alors soit y renoncer, et l'on est ramené au cas des monopoles

² Cela dit, si les partisans de l'économie de marché continuent à laisser s'accumuler des excès de plus en plus stupides, confondant libéralisme et « laissez-faire », ils prennent le risque de se voir imposer à nouveau – pour pas trop longtemps j'espère – une cure réparatrice de dirigisme autoritaire.

³ On ne traitera donc pas du recours au système de la concession, ou du « contrat de service public », qui n'est réellement efficace d'ailleurs que dans le cas de prestations de service relativement simples (autobus, prisons, etc).

naturels, soit la renforcer en prenant les dispositions nécessaires pour que le marché fonctionne mieux.

Remplacer le marché ou améliorer son fonctionnement, voilà deux tâches totalement différentes. Elles sont pourtant désignées par le même vocable – la régulation – ce qui est tout à faire regrettable. Car les qualités et les compétences des deux types de régulateurs ne sont pas du tout les mêmes. Le régulateur dont la tâche est de remplacer le marché doit tout connaître de l'entreprise monopolistique pour fixer à un niveau convenable les prix de vente à la clientèle, ou les barèmes s'il s'agit de tarifs. Dans le cas, au contraire, où c'est au marché de révéler les prix d'équilibre pour lesquels l'offre rencontrera la demande, le rôle du régulateur n'est pas « d'aller dans les cuisines » pour voir comment est faite la sauce, mais de faire en sorte que les compétiteurs ne trichent pas. Là le régulateur surveille le respect des règles du jeu, et les complète le cas échéant ; dans le premier cas, le régulateur tenait la main du joueur.

Cessons donc, pour la clarté du propos, de donner le même nom aux deux fonctions. Appelons « régulateur de marché » celui dont le rôle est de faire en sorte que la compétition subsiste et soit aussi efficace que possible. Et donnons le nom de « régulateur des prix » à celui qui, en l'absence de compétition, doit fixer lui-même, au mieux, les prix des prestations soumises à son contrôle.

Pour être un bon régulateur de marché, le personnage désigné doit avoir une connaissance approfondie des mécanismes des marchés, ne rien ignorer des turpitudes qui s'y développent si on relâche la surveillance, et avoir la solidité nécessaire pour résister aux pressions de toutes sortes qui peuvent s'exercer sur lui.

Un bon régulateur de prix, lui, n'a pas besoin, en l'absence de compétition, de se pénétrer des mœurs des marchés. En revanche, il doit parfaitement connaître les techniques et les coûts de l'entreprise régulée afin d'être capable de fixer *tout seul*, au bon niveau, les prix dont il a la responsabilité. C'est une tâche redoutable, et quasi impossible si elle est exercée à l'extérieur de l'entreprise. Comment, en effet, en savoir assez, et avec une sécurité d'information suffisante, pour fixer des barèmes de prix qui peuvent être, par nature, d'une extrême complexité ?.

o o

C'est cette difficulté essentielle qui a conduit les nouveaux adeptes de l'économie de marchés à prendre le risque de réduire au minimum absolu le domaine des monopoles naturels ou assimilables, pour lesquels la concurrence est exclue.

Dans le secteur de l'électricité, un régime bizarre s'est ainsi établi, particulièrement pittoresque en France : on avait ouvert l'électricité à la concurrence pour faire baisser les prix, selon les bons enseignements des traités d'économie politique ; aujourd'hui, on doit se rendre à l'évidence, il faudrait laisser augmenter considérablement les prix d'EDF pour les aligner sur ceux du marché européen⁴ et permettre à la concurrence de s'exercer avec ceux qui s'y approvisionnent. Cette ouverture au marché européen est en voie d'être refusée par le Parlement français !

Nul ne conteste le caractère de monopole naturel du transport et de la distribution de l'électricité, y compris les tâches annexes tels que le comptage et la relève des compteurs. C'est donc l'Etat, ou un régulateur par lui désigné, qui devra fixer les tarifs de ces activités monopolistiques (lesquelles représentent couramment la moitié des prix de revient de la fourniture). Mais, comment facturer intelligemment les services de l'interconnexion, du transport, de la répartition régionale, de la distribution locale ? Ce n'est déjà pas facile de l'intérieur de l'entreprise. De l'extérieur, force est de se contenter de dispositifs tarifaires simplifiés et peu aptes à orienter au mieux les choix des usagers. Il ne faudrait pourtant pas oublier qu'en économie de marché, le rôle des prix est d'orienter les choix et, en l'occurrence, d'éviter tout particulièrement que l'on gaspille les capacités d'interconnexion et de transport, qui sont coûteuses et rares par nature.

En revanche, ce n'est pas forcément très bénéfique, mais il est facile de mettre les usines de production d'électricité en concurrence sur un marché. Le « dispatcheur », qui continue à assurer autoritairement l'équilibre de l'offre et de la demande à chaque instant, utilisait autrefois sa connaissance permanente de l'état des réseaux et des coûts de combustible de toutes les centrales du système. Aujourd'hui, il utilise les coûts *déclarés* par les centrales – faux ou non. Mais il n'est quand-même pas assez vicieux pour affecter d'ignorer l'état des réseaux d'interconnexion : au lieu d'appeler aveuglément la centrale qui

⁴ Qu'on n'aille pas chercher des raisons acrobatiques pour expliquer la situation ! EDF n'a jamais reçu la moindre subvention de l'Etat français et, par des moyens détournés, a largement payé la garantie de fait de ses emprunts.

affiche le meilleur prix à l'instant t , mais qui requièrerait d'utiliser un réseau saturé au risque de tout mettre en panne, il prend sur lui de faire prévaloir l'intérêt général sur le strict respect de l'ordre de priorité résultant des coûts déclarés. D'autre part, s'agissant des pointes extrêmes et aléatoires de la demande, aucun producteur d'électricité n'est dorénavant prêt à se dévouer pour construire des installations de production dont la probabilité de mobilisation (après qu'on ait usé de tous les procédés possibles de réactivité « intelligente » de la clientèle) n'est guère de plus de quelques journées d'hiver une année sur dix ou vingt. C'est donc, à nouveau, une Autorité publique qui doit prendre en charge cette responsabilité, autrefois assumée par EDF.

D'où suit que plaquer un système concurrentiel sur une entreprise intégrée d'électricité, telle que l'était EDF, n'est pas d'un intérêt économique évident. Certes, dans les pays où la gestion monopolistique était désastreuse pour l'entreprise, ou ruineuse pour les clients, pas d'autre solution que le recours à la concurrence, même si ce recours est souvent un pis-aller. Mais là où le service rendu était bon marché et apprécié de la clientèle, sans nécessiter aucun concours de l'Etat, fallait-il forcer le secteur électrique à entrer dans un moule qui n'était pas fait pour lui ? Et ce, d'autant plus que ce n'était pas le principe de la régulation qui était en cause, mais sa mise en oeuvre ...

En effet, étant pris acte de l'extrême difficulté qu'on rencontrera toujours à réguler les prix de l'électricité *de l'extérieur*, c'est, en fait, le directeur général d'EDF qui était autrefois le régulateur des tarifs de l'électricité française, sous le contrôle d'un Conseil d'Administration comportant un tiers de représentants des usagers, un tiers de représentants du personnel et un tiers de représentants de l'Etat. Et le gouvernement était là, en dernier recours, pour approuver ou non la politique tarifaire de l'entreprise.

Le système n'a pas si mal marché. L'EDF vaut aujourd'hui en bourse une centaine de milliards d'euros (moins avec les tarifs bloqués d'aujourd'hui, plus au niveau des prix européens), sans que son actionnaire unique, l'Etat, y ait jamais mis un sou : tout s'est fait par emprunt ou autofinancement. Et, s'il est vrai que l'entreprise a bénéficié pour ses emprunts de la garantie de l'Etat – de droit (il y a très longtemps) puis de fait – cela lui a coûté très cher par des voies vicieusement détournées. Mais, ce qui importe ici, c'est surtout que ce résultat a été obtenu avec des niveaux de tarifs qui – hors les très gros clients, qui sont des cas spéciaux – étaient parmi les plus bas d'Europe (hors taxe).

Ainsi, lorsqu'il s'agit de « régulation des prix » et non de « régulation de marché », la solution consistant à prendre le patron de l'entreprise comme régulateur des prix présente des avantages qu'on aurait tort de sous-estimer. Car un régulateur extérieur, si dévoué et désintéressé qu'il soit⁵, n'en saura jamais assez, et on peut prévoir que les effectifs de son équipe tendront à connaître une croissance exponentielle pour tenter de dominer une tâche quasiment impossible.

Cette solution, certes, n'est pas utilisable dans tous les contextes. Elle implique l'existence de traditions, de « culture de service public » inégalement développées à travers le monde. Mais elle mériterait au moins d'être citée, ne serait-ce que pour en comprendre les limites.



Régulateur de marché, régulateur de prix ... Y-a-t-il quelque chance que cette nuance de vocabulaire, qui couvre une différence essentielle de vocation, pénètre dans les ouvrages consacrés à la régulation ? On y gagnerait beaucoup en clarté, et on éviterait des débats interminables entre experts qui ne parlent pas de la même chose !

Cela dit, il est tout à fait clair que le « régulateur de marché » ne saurait être l'un des compétiteurs. En revanche, quand la concurrence est exclue (ou se limite à quelques oiseaux bleus qui picorent le dos de l'éléphant pour le plus grand bien de tous), prendre comme « régulateur des prix » le patron de l'entreprise elle-même, au titre de sa mission d'intérêt général, figure parmi les solutions envisageables. Simple remarque finale pour illustrer l'importance du vocabulaire en matière de régulation ...

⁵ Si, en plus, il est de bonne qualité, ne serait-il pas plus simple de le mettre à la tête de l'entreprise régulée ? Pourquoi cesserait-il brusquement d'être désintéressé ?