

IV. LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION DANS LES INDUSTRIES DE RÉSEAU : ENSEIGNEMENTS A TIRER ET PROBLÈMES ACTUELS

Introduction

A un rythme plus ou moins soutenu selon les cas et en commençant à différentes périodes au cours des vingt dernières années, les pays de l'OCDE ont réformé la réglementation des marchés de produits, amélioré les techniques de réglementation et adapté celles-ci à l'évolution des marchés et des technologies. Les réformes ont concerné aussi bien des secteurs intrinsèquement concurrentiels (comme les transports routiers de marchandises et le commerce de détail) que des industries dites de réseau, dans lesquelles coexistent des segments non concurrentiels et des segments concurrentiels¹. Dans un certain nombre de marchés jusqu'alors restreints, l'accès et les prix ont été libéralisés. Le rôle de l'État en tant que propriétaire d'entreprises vendant des biens et services marchands a été réduit. De nouvelles réglementations ont été élaborées dans le but de promouvoir la concurrence et de veiller à ce que les objectifs relevant traditionnellement de l'intérêt public puissent être atteints dans un cadre de plus en plus concurrentiel. Les réformes de la réglementation ont visé à réduire les coûts, améliorer le bien-être du consommateur et inciter davantage les producteurs à innover.

Une réforme généralisée de la réglementation a eu lieu au cours des deux dernières décennies...

Le présent chapitre fait la synthèse des principaux enseignements que l'on peut tirer de l'expérience récente, en s'appuyant sur un ensemble substantiel de travaux d'analyse². Mettant l'accent sur les branches d'activité qui comportent des éléments de réseau fixe, il décrit quels types de réformes ont été menées dans les pays Membres et comment elles l'ont été, dans quelle mesure les objectifs ont été atteints et à quels nouveaux enjeux les pouvoirs publics se trouvent confrontés dans un marché libéralisé.

... et certaines leçons peuvent en être tirées en ce qui concerne les industries de réseau

1. Dans le présent chapitre, il faut entendre par industries de réseau les industries dans lesquelles les biens ou services ne peuvent être offerts aux utilisateurs finals qu'au moyen d'infrastructures fixes, comme les câbles téléphoniques ou électriques, les réseaux ferroviaires ou les installations aéroportuaires.
2. On trouvera une analyse plus approfondie des tendances de la réforme réglementaire, de ses effets et des questions qu'elle soulève dans Gonenc *et al.* (2000). La réforme de la réglementation dans le commerce de détail et les transports routiers a été analysée par Boylaud (2000). Des analyses détaillées de la réforme de la réglementation et de ses effets dans les télécommunications, l'électricité et les transports aériens dans les pays de l'OCDE sont présentées respectivement dans Boylaud et Nicoletti (2000), Steiner (2000) et Gonenc et Nicoletti (2000).

L'évolution de la réglementation : tendances et conséquences

Les réformes de la réglementation ont revêtu trois principales dimensions, souvent de façon simultanée : libéralisation, désengagement de l'État et élaboration de nouvelles réglementations. Dans les industries de réseau, la libéralisation et le désengagement de l'État ont surtout visé à ouvrir l'accès à des marchés jusque-là fermés par des obstacles juridiques et réglementaires et à transférer au secteur privé des activités qui étaient auparavant assurées directement par l'État. La présente section donne un aperçu de l'évolution de ces deux aspects de la réforme de la réglementation à l'échelle de la zone de l'OCDE, en s'appuyant en partie sur les données figurant dans la base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation (voir encadré IV.1)³. Les questions concernant l'élaboration de nouvelles réglementations, plus difficiles à résumer et exigeant une analyse plus détaillée, sont examinées dans la section suivante.

Encadré IV.1. La base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation

La base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation est un ensemble complet d'informations comparables au niveau international sur l'état de la réglementation et les structures des marchés dans les pays de l'OCDE. Pour chaque pays Membre, la base rassemble environ 1 000 observations, aussi bien quantitatives que qualitatives. Les domaines couverts sont les réglementations macroéconomiques concernant les marchés de produits (contrôle de l'État sur les entreprises commerciales, obstacles juridiques et administratifs à l'activité d'entreprise, obstacles aux échanges et aux investissements internationaux, politiques de la concurrence) ainsi que les réglementations et structures de marché sectorielles (télécommunications, électricité, transports

et commerce de détail). La base de données présente un « instantané » de l'état de la réglementation et des marchés en 1998, ainsi que (pour certains secteurs) des séries chronologiques concernant la réglementation et la structure des marchés au cours des 15 dernières années. Les principales sources d'information sont des réponses des pays de l'OCDE à un questionnaire spécifique, les recherches effectuées par le Secrétariat de l'OCDE et les données publiées par l'OCDE et d'autres organisations internationales. Les données rassemblées ont été vérifiées de façon approfondie par des spécialistes de l'OCDE et des gouvernements des pays Membres. La base de données sera mise à la disposition du public sur le site web de l'OCDE (www.oecd.org) au cours de l'été 2000.

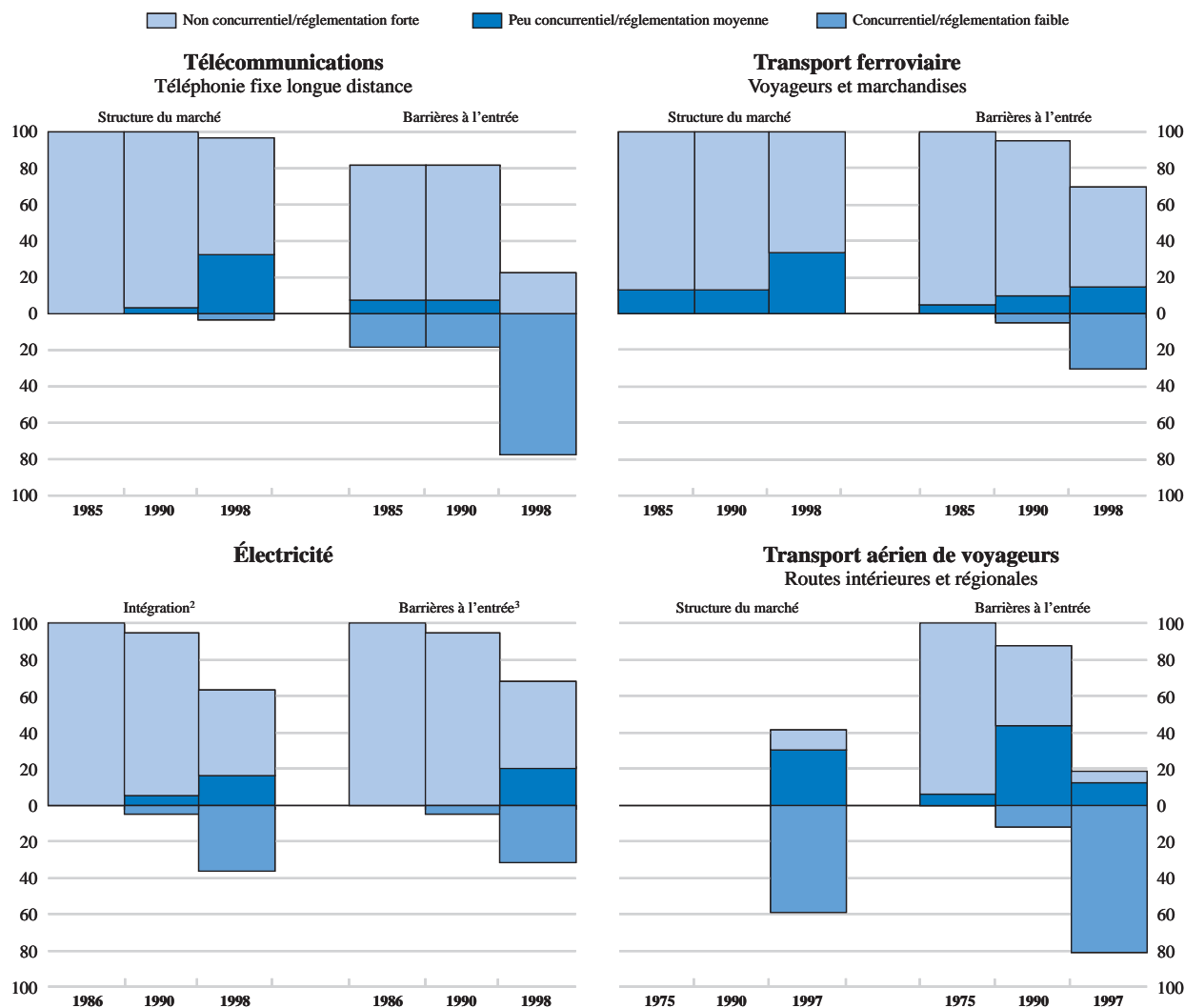
Les marchés ont été libéralisés, notamment dans les transports aériens et les télécommunications...

Le graphique IV.1 montre comment les obstacles à l'entrée et les structures de marché (ou les structures industrielles) ont évolué dans les transports aériens, les télécommunications, l'électricité et les chemins de fer. Il s'agit là de branches d'activité dans lesquelles des segments non concurrentiels (infrastructures de réseau fixes) coexistent avec des segments potentiellement concurrentiels en amont ou en aval (fourniture d'intrants ou de services finaux). La libéralisation de l'accès aux segments concurrentiels de la branche d'activité est un aspect essentiel des réformes qui visent à réduire au minimum le poids de la réglementation. Les changements les plus remarquables en termes de réglementation ont eu lieu dans les transports aériens et les télécommunications. Au cours des années 90, les monopoles légaux (et les

3. On ne dispose pratiquement pas de séries chronologiques sur la réglementation. Par conséquent, seuls des indicateurs très simples peuvent être construits pour étudier l'évolution de la réglementation dans les pays de l'OCDE. Les indicateurs dynamiques utilisés ici s'appuient sur diverses sources : OCDE (1992), Boylaud et Nicoletti (2000), Steiner (2000), Gonenc et Nicoletti (2000), Conférence européenne des ministres des Transports (1998), Banque mondiale (1996) et Base de données internationale de l'OCDE sur la réglementation (voir Nicoletti *et al.* 1999).

Graphique IV.1. Libéralisation des industries de réseau dans les pays de l'OCDE

Pourcentage de pays de l'OCDE dans chaque catégorie¹



1. Le nombre de pays inclus diffère selon les secteurs et les indicateurs, allant de 15 pays dans les transports ferroviaires à 28 pays dans les télécommunications. Afin de comparer l'évolution de la réglementation dans le temps dans les pays de l'OCDE, les pays qui ont rejoint l'OCDE après 1975 ont été exclus.
 2. Réglementation forte = intégration verticale ; réglementation moyenne = dégroupement vertical limité ; et réglementation faible = dégroupement vertical.
 3. Dans la production d'électricité.
 Source : Gonenc et al. (2000).

restrictions concernant les tarifs) qui existaient dans les transports aériens intérieurs et régionaux ont été supprimés dans la plupart des pays de l'OCDE⁴ et l'entrée dans le secteur des télécommunications à longue distance (nationales et internationales) a été largement libéralisée. Depuis 1998, l'accès aux télécommunications locales et mobiles est aussi libéralisé (ou limité exclusivement par spectre de fréquences) dans

4. Les marchés régionaux sont les marchés formés par des groupes de pays de l'OCDE, comme l'Union européenne ou l'Amérique du Nord. En 1998, seuls cinq pays de l'OCDE restreignaient encore l'accès à leur marché intérieur.

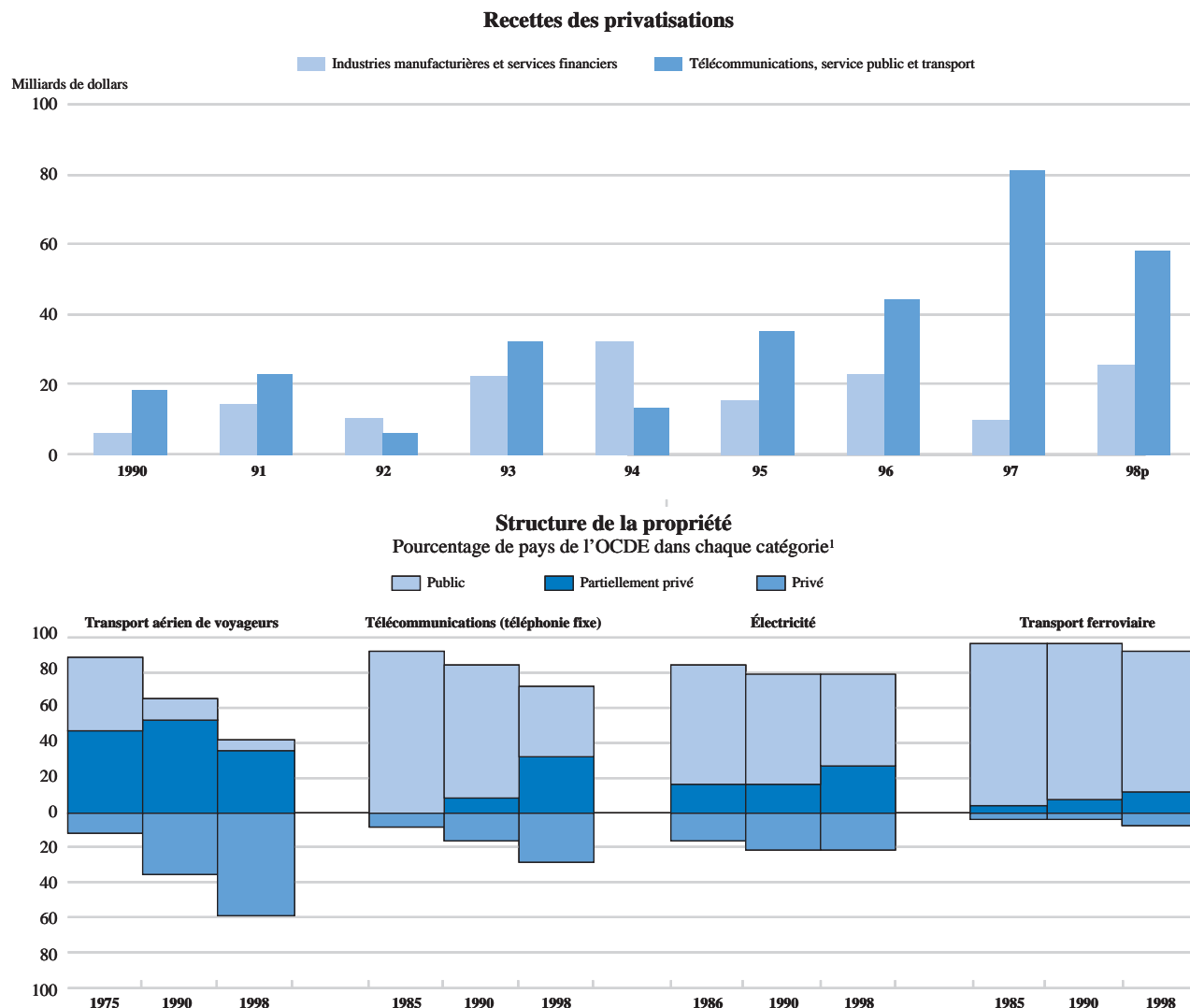
la plupart des pays de l'OCDE. Globalement, les pressions concurrentielles se sont intensifiées dans ces branches d'activité, mais le rôle des entreprises en place reste important. Ce rôle n'est pratiquement pas remis en cause dans les transports aériens internationaux (en dehors des accords régionaux), qui restent dominés par des accords bilatéraux très restrictifs en matière de services, ainsi que dans la téléphonie fixe locale, où l'accès à la boucle locale (c'est-à-dire la connexion entre l'appareil téléphonique et le central local) est encore problématique. Les changements intervenus dans les chemins de fer et l'électricité ont été plus limités. Dans le secteur de l'électricité, la libéralisation de la production s'est accompagnée dans certains pays d'une réorganisation des structures industrielles se traduisant par la séparation verticale de certains segments (production et transport, par exemple). Dans les chemins de fer, une libéralisation limitée de l'accès (notamment aux services de transport de marchandises) n'a pas encore profondément transformé la structure traditionnellement concentrée de ce marché.

... et le secteur des entreprises publiques a été réduit

Historiquement, la propriété étatique d'entreprises commerciales a servi à promouvoir des objectifs de politique publique dans des domaines d'activité concurrentiels et à remplacer (ou compléter) les règles de pleine concurrence dans les activités dont on pensait qu'elles se caractérisaient par un dysfonctionnement du marché. Les privatisations ont généralement été motivées par deux principaux facteurs. Premièrement, le rôle que l'État peut utilement jouer dans le secteur commercial a été réévalué, la conclusion étant que le champ d'activité dans lequel pouvaient opérer les entreprises publiques était plus restreint qu'on ne le pensait précédemment⁵. Deuxièmement, on a estimé que les cadres dirigeants seraient stimulés par les privatisations, y compris par la rupture des liens qui les reliaient aux responsables politiques, ce qui permettrait de réduire les pertes sèches liées à la recherche d'influence⁶. D'après certaines estimations, dans la zone de l'OCDE, le secteur des entreprises publiques aurait diminué de plus de moitié par rapport au début des années 80⁷. Après de multiples opérations de privatisation, souvent précédées et complétées par la transformation d'entreprises publiques en entreprises commerciales, les entreprises d'État n'occupent plus une place importante que dans un petit nombre de pays (voir OCDE, 1999). Comme le donne à penser le graphique IV.2, durant les années 90, les privatisations ont de plus en plus concerné des industries comportant des éléments de réseau fixe. Parmi celles-ci, on constate une réduction sensible de la propriété publique dans les transports aériens de passagers et les télécommunications, tandis que les changements intervenus dans les secteurs de l'électricité et des chemins de fer restent très limités.

-
5. Au cours des deux dernières décennies, des analyses des droits de propriété et des choix publics ont limité le champ des entreprises publiques aux situations (relativement rares) dans lesquelles *a*) les qualités inobservables d'un produit sont importantes et ne peuvent être contrôlées (*ex post*) de façon indépendante ; *b*) l'innovation en matière de produits ou de procédés n'est pas indispensable et *c*) la concurrence et le choix du consommateur sont des aspects peu importants et la réputation est un aspect négligeable (Hart *et al.* 1997).
 6. L'influence de la structure de propriété sur l'attitude des cadres dirigeants est soulignée par Shleifer (1998). Les effets des privatisations sur la capacité des groupes de pression à influencer les décisions des cadres dirigeants sont illustrés par Boycko *et al.* (1996). Foster (1992) décrit les pressions exercées sur les dirigeants des anciennes entreprises publiques au Royaume-Uni ; OCDE (1994) montre de quelle manière s'exercent les influences politiques sur les holdings publics en Italie.
 7. Megginson et Netter (1999) citent diverses sources donnant à penser que, dans la zone de l'OCDE, la part globale du secteur des entreprises publiques dans le PIB serait passée d'environ 10 pour cent à moins de 5 pour cent depuis la fin des années 70.

Graphique IV.2. La privatisation dans les pays de l'OCDE



Note : 1998p = données provisoires.

1. Le nombre de pays inclus diffère selon les secteurs et les indicateurs, allant de 17 pays dans le transport aérien de voyageurs à 26 pays dans les chemins de fer. Afin de comparer l'évolution de la réglementation dans le temps dans les pays de l'OCDE, les pays qui ont rejoint l'OCDE après 1975 ont été exclus.

Sources : Gonenc *et al.* (2000), OCDE, World Bank et SBC Warburg.

Les données empiriques dont on dispose sur les effets de la libéralisation et de la privatisation donnent à penser que la libéralisation a été globalement bénéfique en termes d'efficacité et de bien-être des consommateurs des pays concernés. D'après une analyse récemment consacrée, dans le cadre du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, à des études économétriques concernant les effets de la libéralisation et du développement de la concurrence sur les performances des industries de réseau, l'efficacité de la production et la qualité des services ont tendance à augmenter et les prix ont tendance à baisser après les réformes (Gonenc *et al.*, 2000). Il semblerait aussi qu'au niveau des branches d'activité, les réformes ont tendance à

La libéralisation a généralement amélioré l'efficacité et la qualité tout en réduisant les prix...

entraîner une amélioration des performances macroéconomiques, sous la forme par exemple d'une croissance plus soutenue et d'un accroissement de l'emploi. Cependant, les effets bénéfiques des réformes ont parfois été réduits par certains défauts de la réglementation concernant l'accès des concurrents aux réseaux fixes (aéroports, par exemple), par une incapacité de réduire le pouvoir de marché des entreprises en place dans les segments concurrentiels des branches concernées et par la difficulté de surmonter les problèmes techniques complexes qui se posent une fois libéralisées les conditions fondamentales d'accès (comme dans le cas de l'électricité).

... comme l'ont fait les privatisations, lorsqu'elles se sont accompagnées de réformes adéquates

Il semblerait aussi que, globalement, les privatisations aient amélioré les performances des entreprises des industries de réseau (Gonenc *et al.*, 2000). Il est cependant difficile de faire la part des effets dus au transfert de propriété et des effets qui découlent d'une intensification des pressions du marché dans les segments concurrentiels de ces industries, car la privatisation et la libéralisation vont souvent de pair. Par ailleurs, les effets des privatisations dépendent aussi de la capacité de remplacer le contrôle direct de l'entreprise par des règles de pleine concurrence efficaces, ainsi que d'autres facteurs externes comme l'environnement juridique et les structures de gouvernement d'entreprise dans lesquels ont lieu les privatisations.

Améliorer la réglementation lorsqu'elle demeure nécessaire

Une réglementation demeure nécessaire dans de nombreuses branches d'activité, mais sa qualité peut être améliorée

La réforme de la réglementation ne vise pas seulement à éliminer les restrictions là elles ne sont plus nécessaires, mais aussi, et surtout, à améliorer la qualité de la réglementation dans les domaines où celle-ci est inévitable (OCDE, 1997). Les industries de réseau comprennent généralement un segment qui n'est pas concurrentiel. Par exemple, la boucle locale de télécommunications, le transport et la distribution d'électricité et les réseaux ferroviaires se caractérisent tous par des économies d'échelle qui donnent lieu à un monopole naturel. La présence des caractéristiques d'un monopole naturel empêche souvent de recourir à la concurrence pour obtenir un résultat optimal pour la collectivité, si bien qu'une forme ou une autre d'intervention publique peut être souhaitable dans ces branches d'activité.

Beaucoup d'industries de réseau présentent aussi des avantages collectifs que l'industrie ne peut pas pleinement s'approprier (les « externalités de réseau »). Ces avantages apparaissent lorsque la demande de consommation du produit ou service considéré augmente avec la taille du réseau, car il est avantageux d'être connecté à un réseau plus important (télécommunications, guichets automatiques de banque, par exemple). En dépit des externalités de réseau, la concurrence peut être viable ; les marchés qui se caractérisent par des externalités de réseau peuvent comporter plusieurs entreprises⁸. Cependant, en présence de ces externalités, une industrie non réglementée peut avoir tendance à privilégier une taille de réseau inférieure à celle qui serait efficiente pour la collectivité. Les coûts collectifs liés à la non-interconnexion des réseaux peuvent être importants, et c'est pourquoi il est souvent justifié de rendre

8. Les branches d'activité qui se caractérisent par des externalités de réseau mais ne peuvent pas réaliser d'économies d'échelle sur les coûts (télécommunications par fax et par téléphone mobile, guichets automatiques de banque, par exemple) ont généralement des structures de marché relativement concurrentielles.

l'interconnexion obligatoire. Par ailleurs, la présence d'effets de réseau incite manifestement les entreprises à adopter un comportement anticoncurrentiel⁹. C'est la raison pour laquelle l'interconnexion des réseaux et les questions d'accès revêtent autant d'importance du point de vue de la politique de la concurrence (Economides et White, 1994).

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs aspects de l'approche des autorités à l'égard de la réglementation des industries de réseau ont changé. L'évolution des technologies et l'expansion de la demande ont entraîné une réévaluation des différences entre les segments concurrentiels et non concurrentiels de ces industries, tandis que l'amélioration des méthodes de réglementation a permis de circonscrire plus facilement la réglementation aux segments non concurrentiels. A mesure que les restrictions d'accès aux segments concurrentiels ont été levées, des règles ont dû être élaborées pour permettre un accès non discriminatoire et efficace aux segments non concurrentiels par de multiples prestataires de services. Lorsque la libéralisation s'est accompagnée de la scission de monopoles verticalement intégrés en plusieurs entités indépendantes (« dégroupage »), des marchés ont dû être créés pour remplacer des transactions qui avaient précédemment lieu à l'intérieur d'une même entreprise. Lorsque des objectifs (non économiques) d'intérêt public étaient poursuivis dans le cadre d'un environnement non concurrentiel réglementé, il a fallu trouver le moyen de rendre ces objectifs compatibles avec la concurrence. Enfin, lorsque des entreprises ont été privatisées ou des activités ont été sous-traitées, la réglementation découlant de la propriété étatique a dû être remplacée par une réglementation de pleine concurrence efficace. La tendance générale observée dans l'élaboration de nouvelles réglementations s'est caractérisée par : *i*) un recours accru aux incitations, surtout celles qui reposent sur les mécanismes du marché, et la volonté d'éviter les mécanismes susceptibles de créer des distorsions, notamment dans la tarification de l'accès aux réseaux intégrés ; *ii*) une préférence pour la réglementation structurelle plutôt que comportementale, visant par exemple à scinder verticalement ou horizontalement des services d'utilité publique précédemment intégrés ; *iii*) une réévaluation du champ des objectifs non économiques et du financement de leur réalisation ; enfin, *iv*) une prise en compte des conséquences économiques de la conception des mécanismes et institutions de réglementation.

Les nouvelles approches mettent l'accent sur le rôle des incitations, la nécessité d'éviter les distorsions et l'importance des mesures structurelles et de la conception des institutions

Politiques en matière d'accès et de tarification

Les gouvernements des pays de l'OCDE ont de plus en plus conscience qu'en mettant l'accent sur les incitations, il est possible de rendre la réglementation plus efficace tout en réduisant la charge qu'elle représente. C'est pourquoi les nouvelles approches réglementaires visent à accroître le volume d'informations (sur le marché et les entreprises) mises à la disposition du régulateur, ainsi qu'à encourager les entreprises réglementées à adopter des techniques de production peu coûteuses et novatrices. Deux aspects essentiels de la réglementation incitative concernent l'accès aux segments d'une industrie dans lesquels la concurrence est possible et la conception de nouvelles règles de tarification dans les segments où le pouvoir de marché reste important.

L'accent sur les incitations peut améliorer l'efficacité de la réglementation et réduire au minimum la charge qu'elle représente

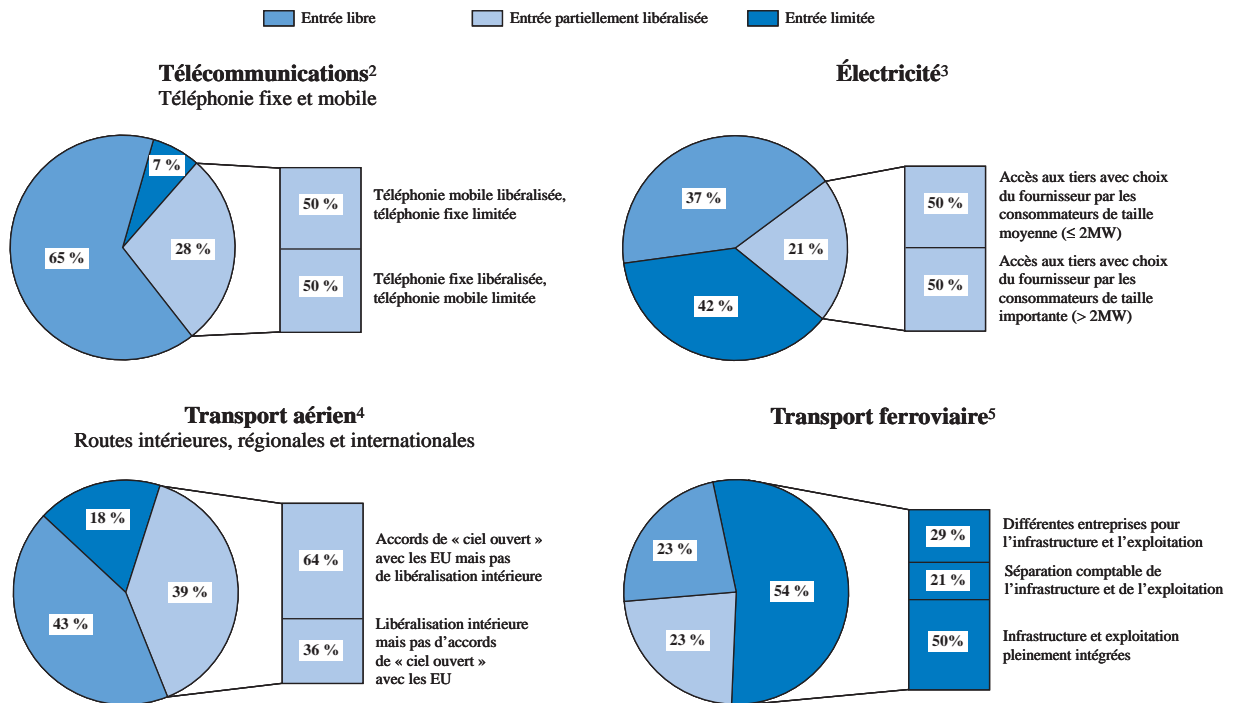
9. Par exemple, les coûts de changement de fournisseur et les effets de verrouillage contribuent à accroître le pouvoir de marché et les entreprises (Farrell et Shapiro, 1988 et 1989). Voir également Salop et Scheffman (1983) pour une analyse des effets stratégiques des pratiques ayant pour but d'accroître les coûts des concurrents.

Les incitations du marché sont renforcées par la libéralisation de l'accès...

Les politiques en matière d'accès se traduisent souvent par une libéralisation complète des activités qui sont potentiellement concurrentielles (la fourniture de services de télécommunications, par exemple). L'introduction de la concurrence dans ces activités accroît l'efficacité de la réglementation car elle permet au régulateur de connaître la structure des coûts et de la demande dans les activités concurrentielles et non concurrentielles, information qui est utile pour régler plus efficacement les entreprises en place. Par ailleurs, à mesure que la concurrence s'instaure, l'entrée de nouveaux concurrents réduit la charge représentée par la réglementation en limitant le domaine dans lequel celle-ci est nécessaire. Le graphique IV.3 indique de façon détaillée l'étendue et les caractéristiques de la libéralisation de l'entrée sur le marché dans quatre industries de réseau à l'échelle de l'OCDE. Ce graphique donne à penser que, bien que l'on s'en remette de plus en plus aux forces du marché, l'accès concurrentiel au réseau fixe n'est véritablement possible pour l'instant que dans les télécommunications¹⁰. Il convient toutefois de noter que l'entrée dans la boucle locale et encore pratiquement inexistante dans la plupart des pays (OCDE, 1999a).

Graphique IV.3. Accès aux réseaux, 1998

Pourcentage de pays de l'OCDE dans chaque catégorie¹



1. Le nombre de pays inclus diffère selon les secteurs et les indicateurs, allant de 19 pays dans l'électricité à 29 pays pour les télécommunications.
2. La téléphonie mobile est libéralisée quand l'entrée est uniquement restreinte par le spectre et limitée lorsqu'il existe un duopole légal.
3. Entrée libre signifie qu'il y a accès aux tiers (TPA) et que le consommateur a entièrement le choix du fournisseur. Entrée limitée signifie aucun choix et pas de TPA.
4. 1996. Entrée libre signifie que les routes intérieures ou régionales sont libéralisées et que des accords de « ciel ouvert » existent avec les États-Unis. Entrée limitée signifie qu'il n'y a pas de libéralisation des routes intérieures et pas d'accords de « ciel ouvert ».
5. Entrée partiellement libéralisée signifie que l'entrée est libre dans certaines parties du réseau, pour les services voyageurs ou alternativement pour le transport de marchandises.

Source : Base de données internationale sur la réglementation, OCDE.

10. Le graphique concerne les communications mobiles et à longue distance (intérieures et internationales). Depuis 1998, la situation des communications locales évolue de la même manière que celle des communications à longue distance.

Dans les domaines où la concurrence n'est pas viable (infrastructures présentant des caractéristiques des monopoles naturels, par exemple), il est parfois possible d'introduire un élément de concurrence en mettant aux enchères le droit d'exercer une activité dans les segments non concurrentiels de l'industrie concernée. Le recours à un système d'enchères pour les nouvelles capacités peut être bénéfique pour les consommateurs et permet par ailleurs d'obtenir des informations sur le coût marginal des activités non concurrentielles, à condition que les entreprises soient tenues de soumissionner au plus bas prix pour la fourniture de nouvelles capacités¹¹. Pour veiller à ce que les nouvelles capacités restent intégrées au réseau existant, on peut alors mettre en œuvre des politiques d'interconnexion appropriées.

... et une concurrence ex ante peut parfois être instaurée sur des marchés non concurrentiels

Des règles de tarification bien conçues sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement des industries de réseau réglementées. Lorsque l'entreprise en place dispose d'un pouvoir de marché important, la réglementation des prix de détail doit l'empêcher de fixer des prix supérieurs aux coûts aux dépens des consommateurs, mais maintenir des incitations suffisantes pour l'encourager à réduire ses coûts au minimum et à réaliser des investissements utiles. Lorsque les entreprises en place sont intégrées verticalement et sont en concurrence avec de nouvelles entreprises dans des marchés libéralisés, les droits d'accès au réseau de l'entreprise en place doivent refléter les coûts effectivement encourus pour assurer cet accès. Lorsque les réseaux sont congestionnés, les redevances doivent aussi refléter la structure de la demande (tarification des heures de pointe, par exemple), de manière à ce que la capacité du réseau puisse être répartie plus efficacement entre les utilisateurs pendant les périodes de pointe.

Les règles de tarification peuvent inciter à une affectation efficace des ressources tout en permettant un contrôle du pouvoir de marché

La réglementation par plafonnement des prix (encadré IV.2) est la méthode la plus largement utilisée pour la tarification des télécommunications et des transports ferroviaires dans la zone de l'OCDE (graphique IV.4)¹². Le secteur de l'électricité, en revanche, est encore principalement régi par une réglementation fondée sur les coûts (réglementation en termes de taux de rendement, par exemple), peut-être parce qu'il est plus facile d'obtenir des informations sur les coûts dans ce secteur que dans ceux des télécommunications et des transports ferroviaires¹³. Contrairement à la réglementation fondée sur les coûts, le plafonnement des prix ne nécessite pas d'informations détaillées et permanentes sur les coûts et la demande¹⁴. Par contre, le plafonnement des prix vise à inciter l'entreprise à se concentrer sur ses coûts et à adopter les méthodes les moins coûteuses. De fait, le principal argument en faveur du plafonnement des prix est que cette méthode est moins vulnérable que la réglementation en

Le plafonnement des prix peut améliorer l'efficacité de la production au bénéfice des consommateurs...

-
11. Dans le cas contraire, les enchères ne permettent pas de réduire les rentes de monopole et ont seulement pour effet de les redistribuer, les transférant des entreprises vers les pouvoirs publics et, au bout du compte, aux contribuables, sans que cela ait des effets positifs directs pour l'utilisateur final et l'efficacité globale (voir, par exemple, Heimler, 2000).
 12. La réglementation des redevances d'interconnexion ou d'accès repose principalement sur les coûts. Dans la téléphonie mobile, les tarifs ne sont généralement pas réglementés. Pour de plus amples détails sur la réglementation des prix des télécommunications, voir Boylaud et Nicoletti (2000). Le plafonnement des prix est de plus en plus utilisé, également, pour contrôler le pouvoir de marché des opérateurs d'aéroports.
 13. Il est plus facile de répartir les coûts dans le secteur de l'électricité car le « produit » est relativement homogène. En revanche, les réseaux téléphoniques assurent différentes catégories de services (communications locales, à longue distance, mobiles, transmission de données, etc.). Par conséquent, dans les communications, où les besoins d'information sont importants, des mesures plus incitatives peuvent être nécessaires pour promouvoir l'efficacité. L'Italie, la Norvège et le Royaume-Uni sont les seuls pays où les prix du transport de l'électricité sont réglementés par un système de plafonnement.
 14. Lorsque la réglementation porte sur les taux de rendement, les tarifs sont généralement fixés chaque année de telle manière que l'entreprise soumise à réglementation puisse couvrir ses coûts de production et dégager un taux de rendement raisonnable sur son investissement. Étant donné que la réglementation est fondée sur les coûts, le régulateur doit disposer d'informations détaillées et vérifiables sur ceux-ci.

Encadré IV.2. Réglementation par plafonnement des prix

Avec la réglementation par plafonnement des prix, le régulateur fixe un prix plafond, comprenant un facteur d'ajustement X , qui est valable pour une certaine période et que l'entreprise peut pratiquer pour un panier précis de biens et services¹. A intervalles assez longs, les facteurs d'ajustement et les paniers de produits et services sont revus et, éventuellement, modifiés. Mais, pour la période préalablement fixée, l'entreprise peut modifier comme elle le souhaite les prix, dès lors que le prix moyen du panier de biens et services est inférieur ou égal au prix plafond². Ainsi, l'entreprise est incitée à réduire ses coûts et une partie de cette réduction peut être répercutée sur les consommateurs par le biais du facteur d'ajustement X . Cependant, la réglementation par plafonnement des prix n'offre pas une solution universelle à tous les problèmes de réglementation. En effet, quelle que soit la forme de la réglementation des prix, l'asymétrie d'information fait que le régulateur est inévitablement mal informé par rapport aux entreprises qu'il réglemente et elle incite l'entreprise réglementée à adopter un comportement stratégique.

Avec la réglementation par plafonnement des prix, une question importante concerne la façon de déterminer les plafonds et leur périodicité d'ajustement, et surtout la valeur de X . Plus l'intervalle est bref entre chaque fixation des prix plafond, plus la réglementation de type IPC- X est proche de la réglementation en termes de taux de rendement (voir Acton et Vogelsang, 1989). En effet, lorsqu'il révisé la valeur de X , le régulateur est influencé, dans l'évaluation des possibilités d'amélioration des performances, par les résultats que l'entreprise en place a obtenus dans un passé récent et qui se reflètent dans son taux de profit. Puisqu'en définitive le régulateur utilise le taux de rendement comme référence pour fixer le plafond, l'entreprise peut être incitée à gonfler ou fausser ses coûts. Un autre problème se pose lorsqu'une rentabilité excessive aboutit à une modification imprévue de la valeur de X , puisqu'une telle modification peut affaiblir les incitations que la réglementation par

plafonnement des prix est censée créer et peut nuire aussi bien à l'investissement qu'à l'entrée dans le secteur. La réglementation par plafonnement des prix expose en outre les entreprises à de plus grands risques et peut donc augmenter leur coût du capital (Alexander et Timothy, 1996). En transférant une partie du risque sur le public, la réglementation en termes de taux de rendement peut diminuer la prime de risque demandée par l'entreprise réglementée.

Un autre problème tient au fait que, comme dans le cas de la réglementation en termes de taux de rendement, si les plafonds sont inappropriés, ils n'empêcheront pas les subventions croisées, qui sont inefficaces du point de vue de l'allocation des ressources et qui peuvent être utilisées à des fins anticoncurrentielles. Cette situation peut se présenter lorsque les entreprises vendent certains biens ou services sur des marchés potentiellement concurrentiels : l'entreprise en place peut grouper des services concurrentiels et des services monopolistiques et elle est incitée à fixer les prix (dans les marges prévues par le plafonnement) au détriment de la concurrence. Il est donc important de déterminer avec soin la composition du panier de biens et services assujéti au prix plafond. Par exemple, en fixant des sous-plafonds pour les activités non concurrentielles, la réglementation des prix peut être utilisée pour empêcher des subventions croisées anticoncurrentielles. Il peut cependant se révéler plus facile de supprimer les incitations aux subventions croisées en séparant les activités non concurrentielles des activités concurrentielles.

1. Des sous-plafonds peuvent également être fixés pour différents services inclus dans le panier.
2. La plupart des pays utilisent l'indice des prix de détail moins X . Certains pays (l'Australie, par exemple) utilisent toutefois l'indice des prix à la consommation comme indice représentatif au lieu de l'indice des prix de détail.

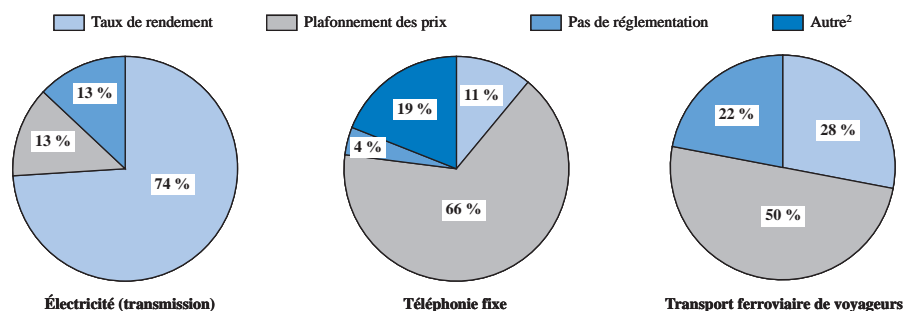
termes de taux de rendement aux risques de surcapitalisation puisque l'entreprise est incitée à réduire tous ses coûts au minimum¹⁵. Une partie de cette amélioration attendue de l'efficacité peut alors être répercutée sur les consommateurs.

... mais les effets de cette forme de réglementation dépendent de la manière dont elle est appliquée dans la pratique

Bien qu'en principe le plafonnement des prix incite davantage à améliorer l'efficacité de la production, ses avantages par rapport à la réglementation en termes de taux de rendement dépendent de la manière dont il est appliqué dans la pratique (voir l'encadré IV.2)¹⁶. Il existe entre la réglementation en termes de taux de rendement et le plafonnement des prix une forme intermédiaire de réglementation consistant à partager

15. Cela tient au fait que la réglementation par plafonnement des prix permet à l'entreprise de conserver les bénéfices supplémentaires qu'elle peut dégager entre deux révisions des plafonds (mais elle doit aussi absorber toute perte éventuelle) (Beesley et Littlechild, 1989). Avec la réglementation en termes de taux de rendement, l'entreprise n'est guère incitée à réduire ses coûts mais est encouragée à se surcapitaliser, ce qui introduit des inefficiences dans la production (Averch et Johnson, 1962).
16. Lorsque la qualité est difficile à observer, la réglementation en termes de taux de rendement peut être préférable, car elle incite moins l'entreprise réglementée à réduire ses coûts aux dépens de la qualité des produits.

Graphique IV.4. La réglementation des prix, 1998

Pourcentage de pays de l'OCDE dans chaque catégorie¹

1. Le nombre de pays inclus diffère selon les secteurs et les indicateurs, allant de 18 pays dans l'électricité à 27 pays dans les télécommunications.

2. Y compris l'approbation discrétionnaire des tarifs.

Sources : Base de données internationale sur la réglementation, OCDE et OCDE (2000).

les bénéfiques, ce qui permet de répartir les risques et les avantages entre les opérateurs et les consommateurs. Cette formule incite, comme le plafonnement des prix, à réduire les coûts au minimum tout en limitant les risques de modification imprévue du contrat de réglementation, laquelle pourrait avoir des effets défavorables sur les incitations des entreprises soumises à réglementation (voir plus loin).

Les droits d'interconnexion ou d'accès, qui déterminent les prix auxquels les nouveaux venus auront accès au réseau de l'entreprise en place, verticalement intégrée, influent de façon déterminante sur le succès ou l'échec de l'entrée dans des services concurrentiels. Étant donné le pouvoir de marché des entreprises en place, les droits d'accès doivent généralement être réglementés¹⁷. Le problème, pour le régulateur, est de trouver des règles qui permettent de fixer les droits d'accès à un niveau qui autorisera seulement l'entrée de concurrents capables d'assurer les activités concurrentielles considérées de façon au moins aussi efficiente que l'entreprise en place. Si les redevances sont trop élevées par rapport aux coûts encourus par l'entreprise en place pour assurer l'accès, les nouveaux venus seront dissuadés d'entrer dans les marchés concurrentiels, des concurrents potentiellement plus efficaces ne pourront pas survivre et des investissements potentiellement inutiles dans des réseaux parallèles seront encouragés¹⁸. En revanche, si les droits d'accès sont inférieurs aux coûts encourus par l'entreprise en place (ce qui revient à subventionner les entrants), le processus concurrentiel sera également faussé, car cette situation

Les droits d'accès ont une influence déterminante sur les effets de la libéralisation de l'entrée sur le marché, et il convient donc de rechercher des règles qui soient neutres vis-à-vis de la concurrence

17. Cette réglementation peut prendre diverses formes. La Nouvelle-Zélande a opté pour une réglementation peu interventionniste, les redevances d'accès étant librement négociées entre les opérateurs et les clauses des contrats étant rendues publiques. Il incombe aux autorités de la concurrence de maîtriser le pouvoir de marché des entreprises en place, avec la menace d'un plus grand interventionnisme réglementaire (ou d'une réglementation « standard ») en cas de comportement anticoncurrentiel (OCDE, 1999b).

18. Lorsque les redevances d'accès ou d'interconnexion sont fixées à un niveau supérieur aux coûts, l'arrivée de nouveaux concurrents peut entraîner une duplication du réseau inefficace (« contournement inefficace »). Puisque le prix final au détail reflétera les redevances d'accès, cette situation peut aussi favoriser l'entrée dans des activités concurrentielles de concurrents qui seront moins efficaces que l'entreprise en place pour la fourniture des services considérés. Par exemple, les grandes entreprises utilisatrices pourront être incitées à construire des installations de remplacement pour contourner le réseau et éviter les redevances d'accès, tout en se fournissant à eux-mêmes des services dans les activités concurrentielles. Cette entrée est inefficace dès lors qu'elle ne se serait pas produite si les prix avaient reflété les coûts sous-jacents.

encouragera l'entrée de concurrents qui fourniront les services concurrentiels de façon moins efficiente que l'entreprise en place (« entrée inefficace »).

La tarification en fonction de la congestion peut améliorer la répartition de capacités limitées

La tarification en fonction de la congestion est un mécanisme de réglementation utile qui permet d'améliorer la répartition de la capacité d'un réseau et encourage la création de nouvelles capacités pour répondre à l'évolution à long terme de la demande¹⁹. Par exemple, les gouvernements des pays de l'OCDE ont parfois essayé de promouvoir la tarification des services aéroportuaires en fonction de la congestion dans le but de remédier à l'absence de mécanismes de marché pour l'attribution des créneaux. Dans certains pays, un système de tarification en fonction des périodes de pointe a été mis en œuvre, les redevances d'atterrissage et de décollage étant fonction du niveau de la demande aux différentes heures de la journée. Dans un petit nombre d'aéroports de pays de l'OCDE, la liberté des prix est autorisée dans le cadre d'un marché des créneaux (plus ou moins organisé). Ces deux mécanismes reposent sur le même principe, même si la tarification des créneaux est potentiellement plus efficace que la tarification en fonction des périodes de pointe pour équilibrer l'offre et la demande et répartir les capacités entre les utilisateurs les plus efficaces²⁰.

Mesures structurelles

La privatisation peut être une condition préalable au libre jeu des mécanismes du marché...

La privatisation des monopoles publics peut souvent être une condition préalable et nécessaire au libre jeu des mécanismes du marché. Elle peut aussi renforcer les incitations à l'égard des cadres dirigeants des entreprises en place et instaurer de meilleures conditions pour la libéralisation de l'entrée sur le marché. Dans un marché qui se caractérise par la présence d'une entreprise d'État, les pouvoirs publics sont fortement incités à avoir un comportement qui favorise cette entreprise aux dépens des autres entreprises du secteur, en particulier si celle-ci est en difficulté. Ce comportement peut à son tour décourager les concurrents potentiels, qui peuvent craindre une concurrence « inéquitable ». La privatisation peut aussi faciliter le démantèlement horizontal ou vertical de certaines activités qui étaient intégrées dans l'ancien monopole public. La cession de ces activités à différents investisseurs privés peut améliorer la concurrence et faciliter la tâche du régulateur en lui fournissant des critères pour évaluer les performances des entreprises réglementées²¹.

... à condition que le marché et l'environnement réglementaire soient propices à la concurrence

L'expérience des pays de l'OCDE conduit toutefois à penser que la privatisation doit s'accompagner de réformes permettant d'adapter l'environnement réglementaire pour que l'ancienne entreprise publique puisse fonctionner comme une entreprise privée. Ces réformes consistent à *i*) cantonner les segments non concurrentiels (par

19. Il y a congestion lorsque les droits de propriété ne sont pas bien définis ou lorsque les échanges mutuels et les dispositifs contractuels sont exclus.

20. Les deux approches se distinguent par le fait que la tarification en fonction des heures de pointe est assimilable à un contrat à la prestation, tandis que la tarification des créneaux équivaut à un contrat de longue durée portant sur un droit d'atterrissage à une heure et en un lieu donnés. En général, la tarification en fonction des heures de pointe ne permet pas de modifier la répartition existante des créneaux entre les compagnies aériennes (en raison de clauses d'antériorité), elle peut se traduire par de très fortes fluctuations des redevances aéroportuaires si l'on veut équilibrer l'offre et la demande, et elle peut aussi aboutir à des pertes de bien-être, si les redevances ne sont pas fixées au niveau d'équilibre du marché. D'un autre côté, la tarification des créneaux n'est intéressante que s'il existe des dispositions réglementaires appropriées (*ex ante* ou *ex post*) empêchant une concentration des créneaux entre les mains de certaines compagnies aériennes et si un volume suffisant de créneaux est mis sur le marché.

21. Dans certains cas, comme celui des aéroports, la conjonction de la tarification en fonction de la congestion et de la privatisation peut permettre d'obtenir une relation plus étroite entre l'expansion des infrastructures fixes et l'évolution de la demande, réduisant ainsi les distorsions liées au phénomène de congestion.

une séparation verticale, par exemple) et exposer à la concurrence les segments concurrentiels de l'activité de l'entreprise, *ii*) donner au régulateur les pouvoirs et les moyens nécessaires pour encourager l'efficacité, contrôler le pouvoir de marché et veiller à la qualité des produits de l'entreprise privatisée²² ; et *iii*) veiller à ce que la réglementation par le marché soit compatible avec l'objectif d'un cadre de gouvernement d'entreprise aussi efficace que possible.

Une séparation verticale entre les activités concurrentielles et les activités non concurrentielles (épaulée par des restrictions empêchant la réintégration dans les activités concurrentielles) réduit le besoin de réglementation ainsi que la tentation, pour les propriétaires des réseaux, de restreindre l'accès à des entreprises rivales sur des marchés (potentiellement concurrentiels) en amont ou en aval²³. En particulier, lorsqu'il est difficile d'obtenir des informations fiables sur les coûts et la demande auprès de l'entreprise réglementée, la séparation verticale réduit la possibilité et la tentation de transférer les coûts et les bénéfices d'un secteur de l'entreprise à l'autre pour des raisons de stratégie vis-à-vis des entreprises rivales et du régulateur²⁴. Des formes de séparation moins rigoureuses, comme la séparation comptable et la séparation « fonctionnelle », n'empêchent pas la société en place de « jouer » de ses avantages avec le régulateur et de restreindre la concurrence dans les activités concurrentielles, puisqu'il lui est toujours possible de redistribuer ses coûts dans une optique stratégique et d'adopter d'autres comportements anticoncurrentiels²⁵. Cependant, il arrive souvent que des économies d'envergure soient possibles dans les diverses composantes des industries de réseau (économies de coordination dans les transports ferroviaires, par exemple), ce qui milite en faveur d'une intégration verticale. Au bout du compte, les avantages apportés par l'intégration verticale doivent donc être mis en balance avec ses inconvénients²⁶. Les pays de l'OCDE sont de plus en plus nombreux à instituer une forme ou une autre de séparation verticale dans les industries de réseau (tableau IV.1), mais beaucoup utilisent la séparation comptable comme moyen de réglementation.

La séparation verticale réduit le poids de la réglementation en facilitant l'entrée sur le marché et en empêchant les comportements anticoncurrentiels

22. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, il a fallu pour cela enlever à l'entreprise en place les pouvoirs de réglementation qui lui avaient été confiés et/ou créer de nouvelles autorités de régulation (horizontales ou sectorielles) juridiquement indépendantes de l'État (voir plus loin).

23. Une structure verticalement intégrée est moins problématique si la concurrence peut se substituer à la réglementation. Par exemple, dans la mesure où il existe une concurrence de la part des transports aériens et routiers, l'intégration verticale dans le secteur des chemins de fer ne constitue sans doute pas un problème très sérieux, à moins que le secteur des chemins de fer se trouve à l'abri de cette concurrence (en raison de subventions, par exemple).

24. Par exemple, la séparation verticale permet d'éviter le casse-tête réglementaire de l'imputation des coûts communs dans une branche d'activité verticalement intégrée et ne nécessite des informations que sur les coûts des équipements du réseau. Lorsque la concurrence est suffisante dans les segments potentiellement concurrentiels du secteur considéré, une séparation verticale de ces segments et de la composante non concurrentielle du réseau peut rendre possible une déréglementation totale du prix final en réglementant uniquement le prix de la composante non concurrentielle.

25. Hilmer (1993) considère que si la réforme des infrastructures au Royaume-Uni (dans le secteur du gaz, par exemple) n'a pas apporté tous les gains de bien-être escomptés, c'est surtout parce qu'on n'a pas totalement séparé la propriété et le contrôle, malgré les mesures de libéralisation et de privatisation.

26. La perte d'économies d'envergure est moindre lorsque des dispositifs contractuels verticaux peuvent être utilisés pour tirer avantage de l'intégration verticale. Cela peut dépendre en partie de la nature du système juridique. Un système juridique répondant aux besoins des contrats de longue durée joue en faveur de la séparation verticale, tandis qu'un système juridique faible ou imparfait joue en faveur de l'intégration. Voir Biggar (2000) pour une analyse des situations dans lesquelles les sociétés réglementées doivent faire l'objet d'une séparation verticale.

Tableau IV.1. Séparation verticale dans les secteurs de l'électricité et du transport ferroviaire, 1998

	Électricité		Transport ferroviaire
	Intégration verticale (de la production à la distribution)	Production et transmission	Infrastructure et services
États-Unis	Intégrée	Séparation comptable	Intégrés ^a
Japon	Mixte	Intégrées	Intégrés
Allemagne	Dégroupée	Séparation comptable	Séparation comptable ^a
France	Intégrée	Intégrées	Entreprises distinctes ^b
Italie	Intégrée	Intégrées	Séparation comptable ^c
Royaume-Uni	Dégroupée	Entreprises distinctes	Entreprises distinctes
Canada	Intégrée	Intégrées	Intégrés
Australie	Mixte	Entreprises distinctes	Régimes différents selon les États
Autriche	—	—	Séparation comptable
Belgique	Intégrée	Intégrées	Séparation comptable
République tchèque	—	—	Séparation comptable ^c
Danemark	Intégrée	Séparation comptable	Entreprises distinctes
Finlande	Dégroupée	Entreprises distinctes	Entreprises distinctes
Grèce	Intégrée	Intégrées	—
Hongrie	—	—	Séparation comptable
Irlande	Mixte	Séparation comptable	Intégrés
Corée	—	—	Intégrés
Pays-Bas	Mixte	Intégrées	Entreprises distinctes ^d
Nouvelle-Zélande	Mixte	Entreprises distinctes	Intégrés
Norvège	Dégroupée	Entreprises distinctes	Entreprises distinctes
Pologne	—	—	Séparation comptable
Portugal	Mixte	Séparation comptable	Entreprises distinctes
Espagne	Mixte	Séparation comptable	Séparation comptable ^c
Suède	Mixte	Entreprises distinctes	Entreprises distinctes
Suisse	—	—	Séparation comptable ^c
Turquie	—	—	Intégrés

a) Dispositions sur l'ouverture de l'accès.

b) Infrastructure indépendante, mais gérée et entretenue par le gestionnaire des services.

c) Infrastructure : département distinct pour la gestion des services.

d) Infrastructure : filiale du gestionnaire des services.

Sources : Conférence européenne des ministres des Transports 1998 ; Base de données de l'OCDE sur la réglementation internationale.

La séparation horizontale peut aussi favoriser la concurrence et faciliter la tâche du régulateur

La séparation horizontale, c'est-à-dire le dégroupage d'activités similaires jusqu'alors assuré par la même entreprise, peut aussi contribuer à améliorer la concurrence et à faciliter la tâche du régulateur. Par exemple, dans beaucoup de pays, l'instauration de la concurrence dans le secteur de la production d'électricité peut être rendue plus efficace par un dégroupage (au moins partiel) des capacités de production appartenant aux anciens monopoles publics et par leur cession à différents investisseurs. En l'absence d'un tel dégroupage, les nouveaux concurrents en parviendront sans doute pas à remettre en cause la position de l'entreprise en place après la libéralisation. Le dégroupage horizontal peut aussi être une condition préalable à l'application des méthodes de l'étalonnage concurrentiel, qui compare les performances de l'entreprise réglementée à celles des autres entreprises, ce qui a pour effet de mettre davantage d'informations à la disposition du régulateur²⁷. Par exemple, dans la distribution d'électricité et les services aéroportuaires, le contrôle de

27. Les critères utilisés peuvent être les coûts de certains intrants, le taux de rendement et le coûts du capital d'entreprises ayant des technologies ou des besoins en capital similaires. Dans certains cas, le régulateur peut aussi s'appuyer sur les performances d'entreprises comparables d'autres pays.

l'efficacité par rapport aux coûts peut être grandement facilité par l'existence de plusieurs opérateurs indépendants au niveau local²⁸.

Objectifs non économiques

Des industries de réseau comme les télécommunications, l'énergie et les chemins de fer se voient souvent imposer par les pouvoirs publics l'obligation d'exercer des activités non commerciales qui entrent dans deux grandes catégories : les obligations d'assurer un service de base à toute personne qui le demande à un prix uniforme et/ou « abordable » (obligation de « service universel » ou « d'opérateur de dernier recours »), et les obligations de service collectif (fourniture de publiphones, par exemple) ou les concessions spéciales en faveur de consommateurs dont on estime qu'ils ont besoin de certaines aides (tarifs spéciaux pour les petits consommateurs et pour les services de type social, ou fourniture d'équipements spéciaux pour les handicapés, par exemple). Dans les branches d'activité où les risques pour la santé publique et l'environnement apparaissent les plus élevés, comme les transports et l'énergie, les objectifs non économiques concernent aussi la sécurité et la viabilité environnementale.

Les objectifs non économiques continuent d'occuper une place importante dans la politique publique, mais leur réalisation dans un environnement concurrentiel soulève des problèmes du point de vue de la conception de la réglementation et du choix des instruments d'action les plus efficaces. Dans certains pays, la crainte de voir menacées les obligations de service universel et autres obligations de service public ou obligations sociales, parfois attisée par les entreprises en place, constitue l'un des principaux obstacles à la libéralisation des marchés. Or, l'expérience tend de plus en plus à prouver, dans les télécommunications au moins, que ces obligations ne sont pas menacées par l'ouverture à la concurrence. En effet, soit leur suppression ne se traduit pas toujours par un alourdissement sensible de la charge qui pèse sur les consommateurs, notamment dans les industries parvenues à maturité où les taux de pénétration sont déjà élevés, soit leur coût relativement faible pour les entreprises en place ne compromet pas toujours la capacité de celles-ci à soutenir la concurrence. Si les coûts pour les consommateurs ou les entreprises en place sont plus importants, ils peuvent être financés par des moyens compatibles avec la concurrence sur les marchés.

Les obligations de service public et autres obligations sociales impliquent que les prix ne sont pas suffisants pour couvrir certains coûts marginaux. Historiquement, ces obligations ont été financées au moyen de subventions croisées. Cependant, le financement des obligations sociales et des obligations de service universel au prix de distorsions dans les structures tarifaires est souvent incompatible avec une tarification efficiente et avec le développement de la concurrence et il peut encourager l'entrée de concurrents moins efficaces que les entreprises en place²⁹. C'est la raison pour laquelle la plupart des pays de l'OCDE ont entrepris de rééquilibrer les tarifs de

Les objectifs non économiques continuent d'occuper une place importante dans la politique publique...

... mais la crainte de les voir menacées par la concurrence est souvent infondée

Le maintien d'obligations de service public ne doit pas faire obstacle à une plus grande concurrence et à la modulation des prix en fonction des coûts

28. Certains observateurs ont reproché à la privatisation intégrale de British Airport Authority de ne pas avoir instauré la concurrence entre les aéroports de la zone métropolitaine de Londres et donc de ne pas permettre une réglementation sur la base de comparaisons (voir Vickers et Yarrow, 1988, et Starkie et Thompson, 1985).

29. Il y a entrée de concurrents inefficients lorsqu'il existe des possibilités « d'écrémage » dues au fait que les prix de certains produits sont supérieurs à leurs coûts en raison de distorsions dans la structure des tarifs. Des subventions croisées peuvent intervenir entre activités concurrentielles et activités non concurrentielles (par exemple, les tarifs des communications téléphoniques à longue distance peuvent servir à financer le coût des communications locales) ou peuvent prendre la forme de structures tarifaires uniformes alors que les coûts sont sensiblement différents (redevances uniformes pour le transport de l'électricité quelle que soit la zone géographique desservie, par exemple).

téléphonie fixe (et, beaucoup moins fréquemment, ceux de la fourniture d'énergie) afin de mieux refléter les coûts. De cette manière, les coûts et les prix des services concurrentiels peuvent être abaissés et les possibilités d'introduction de services novateurs peuvent être améliorées, au profit des consommateurs. Dans les cas où les obligations sociales représentent une charge importante, le processus de rééquilibrage oblige à se poser la question de savoir comment financer une éventuelle indemnisation des entreprises en place qui restent soumise aux dites obligations mais ne peuvent pas recourir à des subventions croisées, et comment compenser tout effet indésirable sur la distribution des revenus.

Il est possible de trouver des mécanismes de financement des obligations de service public qui soient à la fois efficaces par rapport à leur coût et neutres à l'égard de la concurrence...

Il peut être nécessaire d'indemniser les entreprises en place, car si le coût des obligations sociales n'est pas remboursé aux opérateurs, le prestataire du service universel se trouve désavantagé dans un régime concurrentiel. Des mécanismes de financement très divers ont été adoptés par les pays de l'OCDE dans le secteur des télécommunications (tableau IV.2). Pour financer ces obligations, de nombreux pays (le Canada, la France et la Nouvelle-Zélande, par exemple) ont recours à des redevances d'interconnexion, mais cette formule peut aller à l'encontre de l'objectif de promotion de la concurrence³⁰. Une autre solution consiste à partager ce coût entre les opérateurs au prorata de leur part des « recettes éligibles », de manière qu'aucun opérateur ne soit désavantagé (c'est le cas aux États-Unis et en Australie, par exemple)³¹.

... et les effets redistributifs indésirables peuvent être traités au moyen de mesures budgétaires

Si les craintes concernent les effets du rééquilibrage des tarifs sur les ménages à bas revenus, les subventions croisées peuvent être remplacées par des transferts monétaires directs en faveur des consommateurs ou par des aides directes aux opérateurs qui desservent des zones rurales isolées à des tarifs inférieurs au prix de revient ou qui assument d'autres obligations sociales. Cette dernière approche est de plus en plus considérée comme un moyen pour financer les obligations de service public dans les transports aériens et ferroviaires³². La charge budgétaire s'en trouve alourdie, mais le coût du respect des obligations est plus transparent. Le régulateur peut recourir à des procédures d'appel d'offres dans lesquelles les entreprises soumissionnent pour assurer des obligations de service public au moindre coût, réduisant ainsi au minimum l'aide qui doit être apportée par l'État.

L'expérience du secteur des transports aériens donne à penser que des règles de sécurité peuvent être maintenues dans un environnement libéralisé...

L'analyse économique et l'expérience conduisent à penser que, dans des secteurs sensibles comme les transports et l'énergie, les niveaux de sécurité souhaitables et les objectifs environnementaux ne peuvent pas être atteints par les seuls mécanismes du marché. Cependant, l'effet conjugué des incitations créées par les réformes, du recours accru à des instruments économiques (écotaxes, droits d'émission négociables) et d'une meilleure réglementation peut contribuer à une réalisation plus efficace de ces objectifs.

30. Par exemple, le financement des obligations de service public sur les redevances d'interconnexion peut aboutir à des redevances d'accès qui non seulement sont dissuasives pour les concurrents potentiels, mais risquent aussi d'empêcher des concurrents existants plus efficaces de subsister (Baumol, 1999). En outre, les mécanismes de financement reposant sur des droits d'accès ou sur des tarifs géographiquement uniformes peuvent entraîner un contournement inefficace (Vogelsang et Mitchell, 1997).

31. Cette approche est plus efficace que le financement par des subventions croisées dans la structure des tarifs ou par des redevances d'interconnexion, mais elle ne résout qu'en partie le problème de financement. Ce problème tient au fait que les contributions sont fondées sur les recettes et non sur les bénéfices. Par exemple, si l'entreprise en place parvient à équilibrer ses coûts avant d'apporter sa contribution au fonds, elle enregistrera une perte après y avoir contribué, puisque les contributions sont assises sur les recettes. Cependant, le fait de calculer les contributions sur la base des bénéfices pose un autre problème, dans la mesure où les bénéfices sont intrinsèquement difficiles à mesurer.

32. Aux États-Unis, le programme « Essential Air Service » en faveur des petites collectivités utilise cette approche. L'Union européenne a adopté et recommande une politique analogue pour le financement des obligations de service public dans les transports aériens régionaux.

Tableau IV.2. **Financement des obligations de service public dans les télécommunications, 1999**

	Mécanisme de financement
Australie	Les coûts de l'obligation de service universel doivent être partagés entre les opérateurs sans en pénaliser aucun. A cet effet, ils sont répartis au prorata des « recettes éligibles » de chaque opérateur. Avec l'accord des opérateurs concernés, le ministre peut définir un autre mécanisme de partage des coûts.
Canada	Les opérateurs sont tenus de contribuer au service universel par le biais d'une « subvention transférable ». Cette subvention est financée par un prélèvement explicite sur tout le trafic à longue distance acheminé sur le réseau téléphonique local. Les fonds sont répartis entre tous les opérateurs locaux en fonction de leurs besoins de subvention pour les services résidentiels d'accès au réseau ou équivalents par tranche de tarification.
Danemark	S'il est prouvé que la fourniture du service universel engendre un déficit, le régulateur prélèvera une contribution auprès des fournisseurs de services de téléphonie vocale fixe sur la base de leur chiffre d'affaires.
Espagne	Telefonica a été désigné opérateur dominant et est tenu, à ce titre, de financer le service universel jusqu'à la fin de 2005.
États-Unis	Tout opérateur qui fournit des services de télécommunications à l'intérieur d'un État ou entre États doit contribuer à la fourniture du service universel sur une base équitable et non discriminatoire.
Finlande	Il n'y a pas de système universel spécifique et les coûts du service universel ne sont pas supportés par les autres acteurs du marché. Il incombe à l'opérateur historique de supporter tous les coûts du service universel.
France	Un fonds national de compensation pour le service universel a été créé en 1997. Le coût net de la desserte de l'ensemble du territoire sera couvert par des majorations des redevances d'interconnexion jusqu'au 31 décembre 2000 au plus tard.
Japon	Les opérateurs désignés doivent supporter les coûts de l'obligation de service universel, qui sont financés par des redevances d'accès uniformes et par les tarifs à longue distance. Le financement de cette obligation doit être réexaminé en 2000.
Norvège	L'opérateur historique supporte les coûts de l'obligation de service universel conformément aux dispositions de la licence qui lui a été accordée.
Nouvelle-Zélande	L'obligation de service universel (« Kiwi Share Obligation ») est assumée par TCNZ qui la finance au moyen d'une majoration des redevances d'interconnexion. La publication des coûts de cette obligation est obligatoire depuis janvier 2000.
Pologne	Le projet de loi sur les télécommunications prévoit la création d'un fonds pour le financement de l'obligation de service universel.
Royaume-Uni	C'est BT qui doit fournir le service universel mais le coût de cette obligation ne lui est pas remboursé. Kingston Telecom doit également s'acquitter de l'obligation de service universel dans sa zone de desserte.
Suisse	La licence de service universel est attribuée périodiquement par voie d'appel d'offres. Si un financement se révèle nécessaire, les autorités compétentes (ComCom/OFCOM) peuvent soumettre les entreprises titulaires d'une licence à une redevance.
Union européenne	La Commission européenne autorise mais n'exige pas la mise en place de mécanismes de partage des coûts pour financer les obligations de service universel. Elle indique que neuf États membres (sur 15) ont décidé soit que les coûts de l'obligation de service universel ne constituent pas une charge injuste pour l'opérateur, soit que les coûts de création d'un fonds ne sont pas justifiés. Le rééquilibrage qui s'opère en Europe, dans la mesure où il réduit les contraintes relatives à la récupération des coûts, a sans doute fait diminuer la charge qui pèse sur les opérateurs historiques.

Sources : OCDE (2000) ; Productivity Commission (1999).

Par exemple, contrairement aux mises en garde largement relayées par les médias contre les risques de détérioration de la sécurité sous l'effet de la concurrence, les réformes des transports aériens semblent en général s'être accompagnées d'une nette amélioration de la sécurité. Si l'on veut formuler des conclusions sur la base de ces expériences, il faut faire la part des évolutions technologiques à long terme, des incitations commerciales introduites par les réformes et des effets de l'amélioration des règles de sécurité.

Dans les domaines examinés ici, des progrès moins sensibles ont été accomplis sur le plan de l'environnement (contrôle des émissions de gaz de combustion, émissions sonores et congestion du trafic), où un recours accru à une réglementation incitative pourrait contribuer à limiter les distorsions. Par exemple, des instruments économiques pourraient utilement compléter, voire remplacer, les réglementations dirigistes telles que les normes internationales, régionales ou nationales concernant les émissions sonores et les émissions de gaz. Bien que les taxes sur les carburants soient souvent élevées (sauf en Amérique du Nord), elles sont rarement calculées sur la base (et en proportion) des effets externes et leur taux varie souvent suivant le mode de transport, ce qui ne permet pas de combler la différence entre les coûts

... et un recours accru à une réglementation incitative peut contribuer à la réalisation d'objectifs environnementaux

collectifs et les coûts privés des transports suivant les modes et introduit des distorsions dans la répartition modale de l'utilisation des transports. En particulier, les émissions de gaz en vol ne sont pas réglementées et le carburant avion est exempté de taxes dans la plupart des pays³³. A mesure que les préoccupations liées à l'environnement, et notamment au changement climatique, font augmenter les coûts de l'énergie pour d'autres modes de transport, l'absence de taxes sur le carburant des avions constitue une distorsion de plus en plus importante. Un autre instrument économique potentiel concerne la pollution sonore. Les gouvernements pourraient imposer des taxes variables sur le bruit dans les aéroports et autoriser les échanges de permis d'émission sonore correspondant à différentes heures de la journée³⁴.

Mécanismes et institutions de réglementation

Les risques de captation de la réglementation et d'excès de pouvoir de réglementation doivent être pris en compte

Le régulateur a le pouvoir de créer des rentes et de les redistribuer envers différents groupes d'intérêt, par exemple en créant ou en préservant des situations de monopole ou en maintenant des subventions croisées dans les structures tarifaires. Par conséquent, les entreprises réglementées ou les bénéficiaires de la réglementation (les groupes d'utilisateurs par exemple) ont tout intérêt à essayer de « capter » la réglementation de manière à ce qu'elle serve leurs propres intérêts. On peut aussi craindre qu'une utilisation excessive de son pouvoir discrétionnaire par le régulateur introduise des distorsions dans les incitations à l'investissement au sein de la branche d'activité concernée, en faisant planer trop d'incertitudes sur les dispositions réglementaires auxquelles les entreprises seront soumises par la suite. Par conséquent, le risque de captation de la réglementation et les effets d'une incertitude excessive en matière de réglementation doivent être pris en compte dans l'élaboration des mécanismes et institutions de réglementation.

« L'indépendance » du régulateur peut réduire le risque de captation...

Nombre de pays de l'OCDE ont cherché à limiter le risque de captation de la réglementation en essayant de créer des institutions de régulation « indépendantes » de l'exécutif (voir le tableau IV.3 pour une description succincte des institutions de régulation dans les pays de l'OCDE). En rendant le statut du régulateur moins tributaire du pouvoir politique, on limite le risque que des groupes de pression du secteur privé utilisent leur influence politique pour peser sur des décisions réglementaires³⁵. Cependant, cela n'élimine pas le risque de captation par l'industrie réglementée. Si l'indépendance totale n'est sans doute pas possible dans la pratique, il est néanmoins souhaitable de veiller *i*) à donner au régulateur un mandat officiel (dans lequel seraient également définies les conditions des procédures d'annulation éventuelle de ses décisions) ; *ii*) à ce que le régulateur soit structurellement isolé et autonome vis-à-vis du gouvernement ; *iii*) à définir un processus multipartite pour sa désignation (faisant par exemple intervenir des organes exécutifs et des organes législatifs) ; *iv*) à le protéger de toute révocation arbitraire (au moyen de mandats de

33. A l'exception de la Suède, qui a institué une taxe d'aéroport sur les carburants en 1989.

34. Les échanges de permis d'émission sonore dans certains aéroports et à certaines heures de la journée pourraient faciliter une application plus souple des seuils de tolérance existants en matière de bruit, en faveur des compagnies aériennes qui leur accorderaient le plus de valeur. Ces permis pourraient constituer une incitation positive envers les compagnies qui réduisent le bruit de leurs appareils, en leur permettant de commercialiser leurs « économies de bruit ».

35. Ce risque est particulièrement élevé dans le cas des entreprises d'utilité publique, dont la clientèle correspond à peu de choses près à l'électorat (OCDE, 1999b). Un autre argument qui n'est pas développé ici consiste à considérer que les hommes politiques accordent l'indépendance à des organismes surtout lorsque celle-ci peut contribuer à les décharger de la responsabilité de décisions politiquement difficiles à prendre (Fiorina, 1982).

— Tableau IV.3. Synoptique des institutions de réglementation dans le secteur des télécommunications, 1999 —

Nombre de pays de l'OCDE dans chaque catégorie

Institutions	Rôle		Compétences						Qualité du service
			Responsabilités réglementaires dans la délivrance des licences			Interconnection		Tarification	
	Oui	Non	Attribution	Surveillance des dispositions	Fusions	Approbation des redevances fixées par les opérateurs dominants	Arbitrage des litiges		
Département ministériel	19	10	14	8	4	5	4	11	4
Autorités de la concurrence	22	7	0	1	21	1	1	3	1
Autorité de régulateur sectorielle	25	4	16	20	6	18	24	16	23
dont:									
– le directeur est nommé par le président ou le premier ministre (et non par le ministre de tutelle)	15	12							
– la décision ne peut pas être annulée par l'exécutif	20	7							
– le fonctionnement est financé par des redevances du secteur (et non sur le budget de l'État)	17	10							

Source : Gonenc *et al.* (2000).

durée fixe, par exemple) ; v) à définir ses normes professionnelles et des niveaux de rémunération adéquats ; et vi) à mettre en place un système de financement fiable (redevances versées par les entreprises, par exemple)³⁶.

Si le principe « d'indépendance » est largement reconnu, les structures institutionnelles varient suivant les pays de l'OCDE. Les principales structures observées sont soit plusieurs autorités de régulation sectorielles, comme aux États-Unis (à l'échelon fédéral) et dans la plupart des pays européens, soit une autorité de régulation polyvalente compétente pour plusieurs branches d'activité réglementées, comme en Australie et dans de nombreux États des États-Unis³⁷. Les deux catégories d'institutions présentent des avantages et des inconvénients. La présence de plusieurs régulateurs sectoriels peut permettre de disposer d'une meilleure base d'information pour élaborer la réglementation, mais ces régulateurs peuvent aussi être plus facilement « captés » par les branches qu'ils régissent et donner lieu à des disparités de réglementation suivant les branches d'activité, introduisant dans certains cas des distorsions dans les incitations à l'investissement (Helm, 1994)³⁸. Les autorités de régulation polyvalentes auront peut-être moins d'informations à leur disposition, mais elles pourront sans doute assurer la cohérence de la réglementation et son efficacité, tout en étant moins exposées aux risques de captation³⁹.

... mais les avis divergent quant aux structures institutionnelles les plus appropriées

36. On trouvera dans OCDE (2000) un examen des conditions à respecter pour assurer l'indépendance du régulateur dans le secteur des télécommunications. Voir également Smith (1997).

37. La Nouvelle-Zélande est le seul pays à recourir exclusivement à l'application du droit général de la concurrence.

38. Les asymétries sont réduites parce que la séparation des différents régulateurs accroît la quantité totale d'informations disponibles et limite le volume d'informations privées que chaque régulateur peut utiliser (Laffont et Martimort, 1999) et permet de comparer le comportement de différents régulateurs (Neven *et al.*, 1993). Un moyen plus direct de réduire les asymétries d'information consiste à accroître la transparence de la réglementation et du processus de réforme de la réglementation pour le public.

39. Étant donné que les autorités de régulation polyvalentes arbitrent les intérêts de plusieurs branches d'activité en même temps, leur captation par une branche donnée exigera en principe plus de ressources que ce ne serait le cas avec des autorités de régulation sectorielles. En outre, les membres des organes de décision des autorités polyvalentes n'auront sans doute pas les connaissances sectorielles approfondies susceptibles de les rendre particulièrement intéressants, par la suite, comme salariés ou lobbyistes d'entreprises réglementées (OCDE, 1999b).

Les mécanismes de régulation devraient aussi être conçus de manière à limiter les risques réglementaires...

L'octroi de pouvoirs discrétionnaires trop importants au régulateur accroît aussi le « risque réglementaire » auquel s'exposent les entreprises réglementées, avec des effets potentiellement défavorables sur l'efficacité de la réglementation. Par exemple, si le rétablissement de tarifs plafonnés entre périodes de révision ou l'interdiction de financer des investissements en capital sur le produit du tarif de base peuvent se justifier *ex post* par des motifs économiques ou redistributifs, le risque de voir appliquer de telles mesures peut avoir des effets peu souhaitables sur l'investissement des entreprises réglementées. Pour éviter que le régulateur ait des pouvoirs discrétionnaires excessifs, il est possible de recourir à des obligations statutaires ou légales garantissant que les entreprises pourront financer leurs activités réglementées, d'adopter des dispositions *ex ante* assurant le partage des bénéfices entre les entreprises dont les tarifs sont plafonnés et les usagers (Baron, 1995)⁴⁰, de donner aux entreprises réglementées la possibilité de demander l'arbitrage des autorités de la concurrence et/ou des tribunaux, et enfin d'accroître la transparence du processus de décision réglementaire et de la diffusion d'informations par les entreprises.

... mais il convient de rechercher un équilibre entre l'engagement préalable et la flexibilité

Il faudrait que les mécanismes réglementaires comportent un certain degré d'engagement préalable, de façon à limiter le risque de non-rentabilité d'investissements des entreprises à cause de décisions réglementaires ultérieures, tout en empêchant, le cas échéant, l'exercice de pressions politiques lorsque les choix réglementaires sont rendus publics. Toutefois, il ne faudrait pas que l'engagement préalable et les restrictions au pouvoir d'appréciation du régulateur portent atteinte à l'efficacité de l'application des réglementations et aux possibilités d'ajustement de la régulation en fonction de l'évolution de la technologie et des marchés.

Conclusions

Il y a plus de deux décennies que la réforme de la réglementation s'est amorcée dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, et l'accent a été mis de plus en plus sur les industries de réseau. Dans l'ensemble, les réformes semblent avoir amélioré l'efficacité de la production et le choix des consommateurs tout en faisant baisser les prix. Dans certaines industries, elles se sont traduites par l'élimination de contrôles réglementaires, mais dans d'autres, la réglementation demeure nécessaire et les réformes ont eu pour objet d'en améliorer la qualité et l'efficacité. Les gouvernements ont souvent eu recours à un processus d'apprentissage pour traiter ces questions par des moyens novateurs et efficaces. Ce processus d'apprentissage restera certainement important, dans la mesure où les réformes de la réglementation devront s'adapter constamment à l'évolution des technologies, de la demande de consommation et de la structure des marchés. La comparaison des approches et des résultats des réformes de la réglementation suivant les pays en constitue un élément important.

40. Ces dispositions peuvent parfois contribuer à réduire les pressions politiques en faveur du déplafonnement des tarifs lorsque les taux de rendement sont plus élevés que prévu. Elles ont été utilisées aux États-Unis pour plafonner le prix des redevances d'accès aux réseaux téléphoniques locaux.

BIBLIOGRAPHIE

- ACTON, J. et I. VOGELSANG (1989),
« Symposium on price-cap regulation: introduction », *Rand Journal of Economics*, vol. 20, pp. 369-372.
- ALEXANDER, I., et I. TIMOTHY (1996),
« Price Caps, Rate-of-return, Regulation and the Cost of Capital », *Private Sector*, note n° 87, Banque mondiale.
- AVERCH, H. et L. JOHNSON (1962),
« Behavior of the firm under regulatory constraint », *American Economic Review*, vol. 52, pp. 1053-1069.
- BANQUE MONDIALE (1996),
« Industry Structure and Regulation in Infrastructure: a Cross-Country Survey », *Private Sector Development Department Occasional Paper* n° 25.
- BARON, D.P. (1995),
« The economics and politics of regulation: perspectives, agenda and approaches », in J.S. Banks et E.A. Hanuser (dir. pub.), *Modern political economy*, Cambridge University Press.
- BAUMOL, W.J. (1999),
« Interconnection prices: making telephone competition a reality », *Japan and the World Economy*, vol. 11, pp. 575-577.
- BEESELEY, M. et S. LITTLECHILD (1989),
« The regulation of privatised monopolies in the United Kingdom », *Rand Journal of Economics*, vol. 37, pp. 373-391.
- BIGGAR, D. (2000),
« When Should Regulated Companies be Vertically Separated? » in G. Amato et L. Laudati (dir. pub.) : *The Anticompetitive Impact of Regulation*, à paraître.
- BOYCKO, M., A. SHLEIFER et R.W. VISHNY (1996),
« A theory of privatisation », *The Economic Journal*, mars.
- BOYLAUD, O. (2000),
« Regulatory reform in two competitive industries: road freight and retail distribution », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître), Paris.
- BOYLAUD, O. et G. NICOLETTI (2000),
« Regulation, market structure and performance in telecommunications », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 237, Paris.
- CONFÉRENCE EUROPÉENNE DES MINISTRES DES TRANSPORTS (1998),
La restructuration des chemins de fer en Europe. OCDE, Paris.
- ECONOMIDES, N. et L. WHITE (1994),
« Networks and compatibility: Implications for antitrust », *European Economic Review*, vol. 38, pp. 651-667.
- FARRELL, J. et C. SHAPIRO (1988),
« Dynamic competition with switching costs », *Rand Journal of Economics*, vol. 19, pp. 123-137.
- FARRELL, J. et C. SHAPIRO (1989),
« Optimal contracts with lock-in », *American Economic Review*, vol. 79, pp. 51-68.
- FIORINA, M. (1982),
« Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process », *Public Choice*, vol. 39, pp. 33-66.

- FOSTER, C.D. (1992),
Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly, Blackwell Publishers.
- GONENC, R., M. MAHER et G. NICOLETTI (2000),
« The implementation and the effects of regulatory reform: past experience and current issues », *Documents de travail du Département des affaires économiques* (à paraître), Paris.
- GONENC, R. et G. NICOLETTI (2000),
« Regulation, market structure and performance in air transportation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître), Paris.
- HART, O. et J. MOORE (1988),
« Incomplete Contracts and Renegotiation », *Econometrica*, vol. 56, pp. 755-786.
- HART, O., A. SHLEIFER, et R.W. VISHNY (1997),
« The proper scope of government: Theory and an application to prisons », *Quarterly Journal of Economics*, pp. 1127-1161, novembre.
- HEIMLER, A. (2000),
« Competition and regulation in public utilities », *Privatisation, Competition and Regulation*, (Actes de la réunion d'Helsinki, septembre 1998), Centre pour la coopération avec les non-membres, OCDE, Paris.
- HELM, D. (1994),
« British Utility Regulation: Theory, Practice, and Reform », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 10, pp. 17-39.
- HILMER, F. (1993),
National Competition Policy: Report by the Independent Committee of Inquiry, août.
- LAFFONT, J-J. et D. MARTIMORT (1999),
« Separation of regulators against collusive behavior », *RAND Journal of Economics*, vol. 30, n° 2, été, pp. 232-262.
- MEGGINSON, W.L. et J.M. NETTER (1999),
« From state to market: A survey of empirical studies on privatization », *Economics Energy Environment*, Nota di lavoro 1.99, Fondazione ENI Enrico Mattei.
- NEVEN, D., R. NUTTALL et P. SEABRIGHT (1993),
« Regulatory capture and the design of the European merger policy », in D. Neven, R. Nuttall et P. Seabright (dir. pub.), *Merger in Daylight*, Londres : CEPR Press.
- NICOLETTI, G., S. SCARPETTA et O. BOYLAUD (1999),
« Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226, OCDE, Paris.
- OCDE (1992),
Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence, Paris.
- OCDE (1994),
Études économiques 1992-1993, Italie, Paris.
- OCDE (1997),
Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation, Paris.
- OCDE (1999a),
Perspectives des communications de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1999b),
La relation entre les responsables de la réglementation et les autorités chargées de la concurrence, Table ronde n° 22 sur la politique de la concurrence, Comité du droit et de la politique de la concurrence.

- OCDE (2000),
Réglementation des télécommunications : structures et responsabilités des institutions,
Politique de l'information, de l'informatique et des communications (à paraître).
- SALOP, S. et D. SCHEFFMAN (1983),
« Raising rival's costs », *American Economic Review*, vol. 73, pp. 267-271.
- SHLEIFER, A. (1998),
« State versus private ownership », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, n° 4,
pp. 133-150.
- SMITH, W. (1997),
« Utility Regulators: The Independence Debate », *Private Sector*, note n° 127, Banque
mondiale.
- STARKIE, D., et D. THOMPSON (1985),
« The airport's policy white paper: Privatisation and regulation », *Fiscal Studies*, vol. 6, n° 4,
pp. 30-42.
- STEINER, F. (2000),
« Regulation, industry structure and performance in the electricity supply industry »,
Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 238, Paris.
- VICKERS, J. et G. YARROW (1988),
Privatisation: An Economic Analysis, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- VOGELSANG, I. et B. MITCHELL (1997),
Telecommunications Competition, The Last Ten Miles, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.