

La déréglementation aux Etats-Unis : un essai d'évaluation globale

David Encaoua
Hubert Kempf *

L'histoire de la réglementation aux Etats-Unis, qui concerne 20 à 25 % du produit intérieur brut, a connu trois étapes principales : l'industrialisation naissante de la fin du XIXe, le New Deal, puis la période des présidents Johnson et Nixon. De 1975 à 1982, une série de textes a remis en question cet ensemble juridique, réforme dont il faut cependant bien comprendre la portée : la déréglementation amorcée par G. Ford et poursuivie par les présidents Carter et Reagan, n'a pas signifié la fin de toute intervention publique, mais plutôt la mise à jour de textes qui, bien souvent, n'avaient plus leur raison d'être, compte tenu de la pression croissante de la concurrence extérieure sur l'économie américaine. Un premier bilan montre que, malgré un regain certain de concurrence, des positions dominantes ont pu se créer, ou que l'offre est parfois plus concentrée qu'elle ne l'était auparavant.

Les Etats-Unis ont connu depuis une quinzaine d'années de grands bouleversements dans les rapports entre les autorités politiques et le secteur privé que l'on a coutume de désigner sous le terme générique de « déréglementation ». Il conviendrait plutôt de parler de « réforme de la réglementation ». La réglementation peut se définir comme « l'imposition de règles par la puissance publique, assorties de sanction en cas de non-respect, qui cherchent intentionnellement à modifier le comportement des agents du secteur privé »¹. C'est une modalité de l'intervention de l'Etat dans l'activité économique et sociale d'une nation. Cette intervention publique qui est une des caractéristiques majeures du capitalisme contemporain ne

* David Encaoua est professeur à l'université de Paris I et chargé de mission à la direction de la Prévision, Hubert Kempf est professeur à l'Université de Caen.

1. D. Encaoua, « Réglementation et concurrence : quelques éléments de théorie économique », *Economie et Prévision*, 1986, n° 76.

se manifeste pas identiquement dans tous les pays. Pour nous Français, habitués à un secteur nationalisé important, la réglementation n'est pas l'instrument privilégié de l'Etat : ce terme évoque facilement des images de garde-champêtre, d'arrêtés préfectoraux illisibles et des histoires à la Courteline. L'équivalent américain (« regulation ») évoque une réalité tout autre. Des estimations concordantes² font apparaître que le secteur directement réglementé représente de 20 % à 25 % de la production intérieure brute.

Ces chiffres ne concernent que la réglementation que l'on qualifie d'« économique » : elle vise une branche d'activité donnée, et permet à la puissance publique de contrôler les conditions d'entrée et de sortie de la branche, le niveau et la structure des prix des produits et services correspondants, la diversité et la qualité des biens offerts. Plus largement, la réglementation a pour objectif de contrôler les caractéristiques de l'offre. Elle implique donc que les mécanismes concurrentiels ne s'exercent pas librement mais sont contrôlés par les autorités de tutelle de façon plus ou moins importante en fonction des objectifs des responsables politiques. Par ailleurs, il existe un autre type de réglementation, qualifiée de « sociale » : celle-ci vise à contrôler non un secteur de l'économie mais « les conditions d'exercice dans une activité donnée et les caractéristiques physiques des produits et des services offerts »³. Son objectif n'est donc pas de gérer la production et la distribution de biens mais de définir les conditions licites dans lesquelles une activité économique donnée peut être exercée : elle englobe donc la protection de l'environnement, le contrôle de la sécurité des consommateurs et des travailleurs, la protection de certaines catégories sociales, etc. La réglementation sociale couvre par nature toute l'économie. Malgré ces différences importantes, deux points communs peuvent être notés. D'une part, le processus politico-administratif est semblable pour les deux types de réglementation : les autorités politiques définissent des objectifs que la réglementation doit satisfaire et créent des « agences » chargées d'élaborer pratiquement les normes réglementaires et de veiller à leur application. Ces agences sont donc les autorités de tutelle et les interlocuteurs des agents économiques concernés par les règles adoptées. D'autre part, la raison d'être de toute réglementation est de résoudre des problèmes que le marché n'arriverait pas à résoudre de lui-même : la réglementation se justifie donc comme une réponse aux « échecs du marché ».

La complexité du processus de réglementation est à la mesure de la complexité américaine elle-même. Outre l'aspect économique évident, il ne faut pas oublier de prendre en compte les aspects proprement politiques et légaux du phénomène. Evidemment, l'importance impressionnante prise par la réglementation tant dans l'économie que dans le débat politique américains ne fut pas acquise du jour au lendemain : c'est le résultat d'une longue histoire, mouvementée et conflictuelle. On s'accorde traditionnellement pour distinguer trois vagues de réglementation. La première se produisit à la fin du siècle dernier, sous la pression du mouvement populiste et progressiste qui cherchait à limiter l'impact social de l'industrialisation

2. R. Posner, « The Social Cost of Monopoly and Regulation », *Journal of Political Economy*, vol. 83, août 1975, pp. 818-819; F. Thomson et L. R. Jones, *Regulatory Policy and Practices*, New York : Praeger, 1982.

3. D. Encaoua, id.

naissante. La deuxième vague eut lieu pendant le New Deal qui vit l'affirmation du modèle américain de l'économie mixte. Enfin, une troisième vague se produisit pendant les présidences de MM. Johnson et Nixon : contrairement aux deux vagues précédentes, celle-ci fut essentiellement « sociale » : c'est l'époque des grandes lois sur la protection de l'environnement, des consommateurs et des minorités, sur la réglementation des conditions de travail⁴.

Pourtant, le paysage réglementaire n'était pas stabilisé. A peine l'encre séchée sur les grandes lois des présidences de M. Nixon, l'économie et la société entraient dans une nouvelle phase de mutation. Cette quatrième vague était de nature radicalement différente. Le mot d'ordre quasiment unanime n'était plus d'ajouter de nouvelles strates à la construction réglementaire mais au contraire d'en retirer. La « déréglementation » devenait le nouveau slogan, l'objet de toutes les discussions et de tous les débats, une priorité nationale, lancée par le président Ford, activement poursuivie par le président Carter, et encore endossée par le candidat Reagan dans sa plate-forme électorale de 1980. Cette volonté de remettre en cause l'édifice réglementaire lentement édifié depuis si longtemps se traduisit par une série de lois, d'arrêtés de justice et de décisions des agences elles-mêmes, qui s'étend de 1975 à 1982⁵. Bien évidemment, le terme de déréglementation (« deregulation ») est équivoque et prête à confusion. Contrairement à ce que le terme laisse penser (et à ce dont certains rêvent), l'intention des responsables politiques, fédéraux ou étatiques, n'a pas été de supprimer l'ensemble de la réglementation et de mettre ainsi fin plus ou moins rapidement à l'intervention publique pour arriver à un utopique marché libre. Il s'agissait bien plutôt d'actualiser des textes de lois et des procédures devenues inutiles, coûteuses, voire perverses. Malgré le battage idéologique et les divergences d'opinion normales étant donné le caractère politiquement sensible des décisions à prendre, l'ensemble se caractérise en définitif par son pragmatisme. Plutôt donc que de « déréglementation », il conviendrait de parler de « réforme de la réglementation ». Ceci étant dit, le terme de « déréglementation » a un avantage : il met en lumière un principe commun aux différentes mesures prises, celui d'un recours plus grand au marché et au libre jeu de la concurrence.

Le changement n'a été acquis ni facilement ni rapidement. De longues batailles politiques et juridiques ont été nécessaires pour que s'impose « le nouveau cours ». Trop d'intérêts étaient engagés et le système américain ne brille pas par sa capacité à dégager rapidement des compromis acceptables pour tous. De fait, le mouvement de réforme s'est caractérisé par une triple diversité. Les pressions en faveur de la libéralisation ont varié selon les secteurs. Les modalités ont différé : les réformes ont été acquises soit par un texte de loi voté par le Congrès et signé par le Président, ou simplement à la suite d'une procédure judiciaire. Enfin, les solutions adoptées ont été également différenciées : de la suppression pure et simple de l'appareil réglementaire (transport aérien), au réaménagement des procédures (réglementation sociale) en passant par le desserrement des contraintes (gaz, télécommunications)⁶.

4. T. Lowi, *La fin du libéralisme*, Paris : PUF, 1987.

5. L. R. Weiss et M. W. Klass (eds), *Regulatory Reform : What Actually Happened*, Boston : Little Brown and Co., 1986.

6. M. Derthick et P. J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, Washington D.C. : Brookings, 1985.

Depuis 1982, la déréglementation n'occupe plus la Une des quotidiens : le temps des grandes lois et des grands affrontements est passé. Peut-on alors tenter de faire un bilan de cette période importante de l'intervention publique aux Etats-Unis et en particulier de cette volonté d'un plus grand recours au marché que nous avons évoquée ? Deux obstacles se dressent devant une telle entreprise. D'une part, si les grandes manœuvres ne sont plus de saison, la situation n'est pas stabilisée pour autant : les procédures et les nouvelles règles du jeu ne sont pas toutes fixées, les ajustements continuent de se faire. D'autre part, les agents privés, en particulier les entreprises, n'ont pas nécessairement tiré toutes les conséquences du nouveau cours pris par la puissance publique. Tous les effets de la réforme réglementaire entreprise depuis plus de dix ans ne se sont pas fait sentir. Un bilan peut donc paraître prématuré. Néanmoins, il n'est peut-être pas vain de tenter dès maintenant de tirer certains enseignements et de dégager certains points communs à la multiplicité des réformes décidées par les responsables politiques.

Les transformations de l'intervention réglementaire : justifications des réformes

Les expressions de « vague de déréglementation » ou de « réforme réglementaire » ont pu être utilisées parce que tous les mécanismes de réglementation semblaient attaqués simultanément, tous les domaines où s'exerçait l'intervention publique frappés par le virus du changement et de la libéralisation. Téléphone et transport aérien, bien sûr, mais aussi transports routiers et ferroviaires, banques et finance, énergie (pétrole, gaz et électricité), télévision, sécurité automobile, normes anti-pollution, conditions de travail, agrément des médicaments et des produits de consommation : tout faisait l'objet d'un réexamen et dans certains cas de réformes toujours profondes, souvent radicales. Pourtant, il serait incorrect de réduire l'ensemble des transformations de l'intervention réglementaire à un schéma unique et identique de déréglementation. Au contraire, ce qui frappe dans ces transformations, c'est la diversité des causes et des solutions imaginées. Loin d'être un phénomène homogène, la déréglementation américaine recouvre une réalité complexe.

Des réglementations inadaptées

Les partisans de la réglementation ont souvent invoqué (et invoquent toujours) les « échecs du marché » pour justifier celle-ci. Mais la réglementation elle-même n'est pas une solution miracle et connaît également ses propres échecs qui ont largement alimenté la revendication d'un desserrement du carcan réglementaire.

Les échecs économiques de la réglementation

La réglementation a d'abord des effets pervers économiques. Le réglementateur lui-même n'est ici pas en cause : on supposera qu'il est l'autorité bienfaisante des manuels. Simplement, la dichotomie entre la firme réglementée et son autorité de tutelle, chargée d'en contrôler la gestion sans disposer de toutes les informations nécessaires pour le faire, amène à des résultats bien éloignés de l'allocation optimale des ressources. La réglementation illustre parfaitement les problèmes classiques de la relation principal-agent. L'insuffisance de l'information dont dispose l'autorité (le principal) et donc la capacité de la firme (l'agent) à manipuler à son avantage l'information qu'elle fournit à son autorité de tutelle la placent en situation favorable. L'autorité de tutelle ne peut alors mettre en place des barèmes de prix incitatifs, permettant de contrôler en particulier correctement les coûts. Une illustration de cette imperfection est l'effet dit « Averch-Johnson ». Etant réglementées sur la base d'un taux de rentabilité appliqué aux investissements installés, les firmes privées sont incitées à choisir des combinaisons productives plus intensives en capital que les combinaisons optimales sur la base des coûts des facteurs. Les entreprises de production d'électricité ont souvent été mises en cause pour avoir un tel comportement. De manière générale, l'un des principaux reproches adressés à la réglementation économique et sociale est d'avoir supprimé toute incitation au contrôle des coûts et d'avoir ainsi créé des rentes de situation multiples⁷. C'est ainsi par exemple que, lorsque les commissions boursières étaient strictement réglementées, les agents de change de Wall Street avaient des coûts en personnel trop élevés et des procédures de travail inadaptées⁸. Par ailleurs, la perspective que les autorités de tutelle puissent revenir sur leurs engagements, une fois les investissements réalisés, a pu amener certaines firmes à sous-investir⁹. Là encore, la non-optimalité de la gestion résultait du cadre réglementaire.

Un deuxième reproche adressé à la réglementation est d'engendrer une concurrence perverse. Les entreprises réglementées d'un secteur ne peuvent se concurrencer sur la base des prix, contrôlés par l'autorité de tutelle. Elles cherchent alors à accroître leur part de marché en jouant sur les caractéristiques des produits qu'elles offrent. C'est ainsi que les compagnies aériennes multipliaient leurs vols tout au long de la journée et proposaient à leurs passagers un service très soigné pour accroître leur chiffre d'affaires. Mais le coefficient de remplissage des avions était singulièrement bas et les sur-coûts pesaient sur les profits. La situation au demeurant n'avait rien d'exaltant pour les consommateurs qui auraient préféré des tarifs plus bas à ces avantages mineurs¹⁰. De même, le contrôle des taux d'intérêt empêchait les banques d'attirer de nouveaux clients par le biais de la rémunération des dépôts. Elles en

7. H. Demsetz, « Why Regulate Utilities ? », *Journal of Law and Economics*, vol. 11, 1986. D. Helm et G. Yarrow, « The Assessment : The Regulation of Utilities », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, n° 2, 1988.

8. R. H. K. Vietor, « Regulation — Defined Financial Markets : Fragmentation and Integration in Financial Services », in S.L. Hayes (ed), *Wall Street and Regulation*, Boston : Harvard Business School Press, 1987.

9. C. P. Mayer, « Recent Developments in Industrial Economics and their Implications for Policy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 1, n° 3, 1985. J.S. Vickers et G. Yarrow, *Privatisation : an Economic Analysis*, Cambridge : MIT Press, 1988.

10. E. E. Bailey, D. Graham et D. P. Kaplan, *Deregulating the Airlines*, Cambridge : MIT Press, 1985.

étaient alors réduites à offrir grille-pain, postes de radio et autres biens de consommation pour l'ouverture d'un nouveau compte. Ou encore, lorsque la réglementation le permettait, elles ouvraient de nouvelles succursales, et allongeaient leurs heures d'ouverture. Une véritable concurrence par les prix eût vraisemblablement été moins coûteuse et plus bénéfique pour les consommateurs¹¹.

Enfin, la réglementation aboutit souvent à mettre en place un mécanisme de subventions croisées, impliquant un transfert de richesse d'une classe de consommateurs à une autre, par le biais indolore et souvent invisible d'une grille de tarification édictée par la puissance publique. Remarquons que la présence d'une subvention croisée ne constitue pas en soi un échec de la réglementation. La tarification de Ramsey-Boiteux, résultant de la maximisation du surplus social sous la contrainte d'équilibre budgétaire d'une entreprise en situation de rendements croissants, peut comporter des subventions croisées¹². Mais si la redistribution de richesse est l'objectif de la puissance publique, on peut contester que la tarification soit la meilleure façon de procéder. D'autres moyens existent qui n'ont pas l'inconvénient de dissocier les prix des biens réglementés de leurs coûts de production : un système explicite de subventions ferait aussi bien l'affaire sans mettre en cause une allocation correcte des ressources. En tout état de cause, les responsables politiques ont souvent usé de la réglementation pour mettre en place des subventions croisées. Les deux exemples les plus remarquables sont le transport aérien où les vols longue distance subventionnaient les vols courte distance, et le téléphone où les communications interurbaines subventionnaient les communications locales. Ces transferts entre biens recourent en fait des transferts entre agents. Des pratiques de prix non uniformes, qui auraient impliqué une réduction de l'importance des subventions croisées, ont été la plupart du temps refusées par les agences de réglementation, dans la mesure où elles reflétaient à leurs yeux un effet de discrimination jugé *a priori* condamnable.

Les échecs administratifs de la réglementation

A ces défauts d'origine économique s'ajoutent les défauts administratifs, dus aux processus internes d'élaboration de la réglementation et aux modes d'administration des agences. La réglementation coûte cher d'abord parce que c'est une lourde machine bureaucratique. Les coûts directs, administratifs, de l'appareil bureaucratique fédéral étaient estimés supérieurs à trois milliards de dollars en 1979¹³. Cela n'est pas nécessairement scandaleux. Pourtant, certains détails laissent rêveur. L'Interstate Commerce Commission, au temps de son (apparente) toute-puissance, accordait cinq mille autorisations de prix pour les transporteurs routiers par jour. De même, la Federal Power Commission, chargée après 1954 de réglementer les prix de vente des 3 372 producteurs de gaz, estimait en 1960 qu'elle aurait terminé son travail restant en souffrance en 2043¹⁴.

11. L. J. White, « The Partial Deregulation of Banks and Other Depository Institutions », in Weiss et Klass (eds), *op. cit.*, p. 185.

12. D. Encaoua et M. Moreaux, « L'analyse théorique des problèmes de tarification et d'allocation des coûts dans les télécommunications », *Revue Economique*, vol. 38, n° 2, mars 1987.

13. L. W. Weiss, « Introduction : The Regulatory Reform Movement » in Weiss et Klass (eds), *op. cit.*

14. R. R. Braeutigam et R. G. Hubbard, « Natural Gas : The Regulatory Transition » in Weiss et Klass (eds), *op. cit.*

Cette lourdeur, dans certains cas pathologiques, n'était pas la seule critique adressée aux conditions d'élaboration de la réglementation. Beaucoup reprochaient aux agences, en particulier à celles chargées de la réglementation sociale comme l'Occupational Safety and Health Administration et l'Environmental Protection Agency, d'avoir adopté un parti-pris contraire à l'intérêt bien compris de la collectivité. D'une part, les normes réglementaires étaient souvent prises sans considération des coûts qu'elles impliquaient pour les entreprises. Par exemple, le coût de la prévention de la byssinosis (une affection des voies respiratoires assez semblable à une forme d'asthme frappant les ouvriers du coton) était estimé à cent mille dollars par an pour chaque cas évité¹⁵. Les agences ne procédaient à aucune analyse coût-avantage des mesures qu'elles envisageaient de prendre. Cela aboutissait à une réglementation incohérente. Les coûts des différentes mesures réglementaires adoptées dans la prévention du cancer variaient de deux cent mille dollars par cas de cancer évité à vingt millions de dollars¹⁶. La réglementation de l'acrylonitrile, représentait elle, selon l'estimation la plus haute, un coût de la vie de 915 millions de dollars¹⁷. La réalisation d'études coût-avantage aurait permis aux différentes agences fédérales d'établir des priorités dans leur travail et de s'atteler aux réglementations les plus efficaces par rapport à leur coût.

De plus, la réglementation était le plus souvent tatillonne, d'une trop grande précision, allant jusqu'à spécifier les dimensions exactes des instruments ou des machines, l'écart minimum entre les barreaux des échelles, etc. Les journaux se sont fait un temps une spécialité de publier des anecdotes sur le grotesque des normes de sécurité, par exemple. La conséquence était que ces normes s'avéraient paradoxalement peu contraignantes, ne concernant que 15 % des machines et équipements, et surtout qu'elles ne laissaient aucune latitude d'action aux entreprises. Celles-ci auraient pourtant très bien pu, placées devant une obligation de respecter un certain niveau de sécurité, imaginer des solutions originales. Adaptées aux conditions spécifiques des entreprises, elles se seraient révélées moins coûteuses¹⁸. Il est pourtant trop facile de brocarder les autorités de tutelle pour ces défauts patents. Ils sont eux aussi l'illustration du problème principal — agent que connaît toute autorité de tutelle. L'approche dirigiste de la réglementation adoptée par les agences s'explique par le manque d'information à leur disposition. Les firmes, elles, disposent d'une information de première main qui permettrait de définir les procédures les plus efficaces d'un point de vue économique. Mais elles n'ont aucune incitation personnelle à la transmettre aux autorités. Au contraire, elles ne peuvent que chercher pour des raisons concurrentielles à éviter le contrôle extérieur et le sur-coût de la réglementation. Pour éviter ce danger, les agences adoptent une attitude maximaliste, extrêmement contraignante : elles fixent des normes sévères, liant *ipso facto* les mains des industriels, obligés de n'adopter à la limite qu'une seule technologie. Des considérations légales, propres au système politico-juridique américain,

15. W. K. Viscusi, « Cotton Dust Regulation : An OSHA Success Story ? », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 4, n° 3, 1985.

16. J. Mendeloff, « Regulatory Reform and OSHA Policy », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 5, n° 3, 1986.

17. R. E. Litan et W. D. Nordhaus, *Reforming Federal Regulation*, New Haven : Yale UP, 1985.

18. W.K. Viscusi, « Reforming OSHA Regulation of Workplace Risks », in Weiss et Klass (eds), *op. cit.*

renforcent cette négligence des considérations économiques¹⁹. L'effet indirect est immédiat : l'efficacité économique est sacrifiée.

Enfin, la capacité d'inspection et de répression des infractions semblait en relation inverse avec la prolifération des normes. Les amendes au titre de la sécurité des conditions de travail ont représenté en 1983 quelque six millions de dollars et la probabilité pour une entreprise d'être contrôlée par les inspecteurs d'OSHA était inférieure à la probabilité de passage de la comète de Halley²⁰. Autant dire que la puissance publique apparaît souvent aux agents économiques comme un tigre en papier, dont les rodomontades masquent mal l'absence de dents aiguisées. Dans ces conditions, est-il si nécessaire pour le contribuable de supporter une bureaucratie aussi lourde pour un résultat souvent si maigre ?

Le détournement politique de la réglementation

Certains critiques ont été plus loin. La réglementation a également engendré des effets pervers d'origine politique. Progressivement, les agences se trouvent « capturées » par les agents qu'elles sont chargées de contrôler : la multiplication des relations entre eux les rendent plus partenaires qu'adversaires. Finalement, les agences se trouvent plutôt porte-parole de leurs subordonnés théoriques que censeurs effectifs²¹. Pour certains économistes de Chicago, il faut aller plus loin : la réglementation est un simple produit du marché politique qui lie hommes politiques et intérêts particuliers²². Elle permet à ces derniers de tirer des avantages bien précis de mesures anti-concurrentielles dont le coût est supporté par la collectivité dans son entier. La rhétorique de l'intérêt général ne fait que cacher la recherche de rentes de situation. Ainsi les gaspillages auxquels elle donne lieu ne sont pas tant des effets annexes et involontaires que la raison d'être de la réglementation. L'illustration la meilleure de cette thèse est la réglementation des transports routiers, très vite considérée comme injustifiable par les économistes. Elle permet à cette activité d'être affranchie des contraintes de la législation anti-trust. Rapidement, l'ICC autorisa les transporteurs à fixer collectivement eux-mêmes leurs tarifs, au sein du bureaux locaux²³.

Les mutations technologiques

Les mutations technologiques ont été un puissant moteur de la déréglementation. En déplaçant les frontières entre activités économiques ou en créant de nouvelles

19. S. G. Breyer, « Judicial Review of Questions of Law and Policy » in E. E. Bailey (ed), *Public Regulation : New Perspectives on Institutions and Policies*, Cambridge : MIT Press, 1987.

20. W. K. Viscusi, art. cit.

21. M. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commissions*, Princeton : Princeton UP, 1955.

22. G. J. Stigler, « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics*, vol. 2, 1971 ; R. A. Posner, « Theories of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics*, vol. 5, 1974 ; S. Peltzman, « Toward a More General Theory of Regulation », *Journal of Law and Economics*, vol. 19, 1976.

23. T. G. Moore, *Freight Transportation Regulation : Surface Freight and the Interstate Commerce Commission*, Washington D.C. : AEI, 1972.

techniques de production, elles ont souvent remis en cause les justifications de nombreuses réglementations, quand elles ne les rendaient pas tout simplement inapplicables. Les innovations technologiques ont pu alimenter la libéralisation de la réglementation pour trois raisons différentes.

La remise en cause du monopole naturel

Certains développements techniques ont remis en cause le caractère de monopole naturel d'une activité. L'existence de monopoles naturels avait été un justificatif puissant à la réglementation : celle-ci apparaissait comme un moyen de garantir l'efficacité liée à l'existence d'un producteur unique sans qu'il puisse jouir indûment de sa position privilégiée au détriment des consommateurs. Mais la situation de monopole naturel est due à des conditions de production bien particulières. Que la technique change, et le monopole naturel disparaît, et avec lui un motif à réglementer. C'est ce qui s'est passé par exemple dans le secteur des télécommunications. Tant que la transmission se faisait par un réseau câblé, il était logique de n'avoir qu'un opérateur pour éviter les sur-coûts de duplication des lignes. Mais la découverte des faisceaux hertziens a invalidé ce raisonnement, en tout cas pour certains types de communications. Les communications longue distance sont apparues comme un marché concurrentiel. Les entrants sur ce marché ont alors eu comme première priorité de voir le statut de monopole naturel d'AT&T, miné par l'évolution technique, cesser d'être protégé par la loi²⁴. De même, la diffusion des normes techniques permettant de connecter différents types d'équipements d'abonnés au réseau téléphonique a permis de séparer les activités d'équipementier et d'opérateur. Ce fut une des causes premières du démembrement d'AT&T²⁵.

La modification des frontières entre activités

Les progrès techniques ont également amené à modifier les frontières d'un secteur réglementé. Une entreprise réglementée a pu être amenée à se lancer dans la production de biens non réglementés, en utilisant son pouvoir de monopole dans son secteur d'origine pour conquérir de nouveaux marchés. De même, les frontières qui avaient paru il y a quelques années être clairement définies entre deux secteurs, l'un libre et l'autre réglementé, se sont progressivement brouillées, voire ont purement et simplement disparu. L'informatisation fut souvent la cause de ces bouleversements. Elle a amené une convergence technologique remarquable entre l'industrie informatique proprement dite et l'industrie des télécommunications. Devait-on alors classer les terminaux d'ordinateurs utilisant le réseau téléphonique comme des produits de l'industrie des télécommunications (réglementée) ou comme des produits de l'industrie informatique (non réglementée)? De même, le recours croissant au traitement informatique des données a rendu de moins en moins claire la séparation entre la banque (étroitement contrôlée) et la finance (pratiquement pas réglementée en

24. G. Brock, *The Telecommunication Industry, the Dynamics of Market Structure*, Cambridge : Harvard UP, 1981 ; D. Encaoua et P. Kébel, « Réglementation et déréglementation des télécommunications : leçons anglo-saxonnes et perspectives d'évolution en France », *Revue Economique*, vol. 38, n° 2, mars 1987.

25. M. Irwin, « The Telecommunication Industry » in W. Adams, *The Structure of American Industry*, 7^e édition, Londres : Macmillan, 1984.

dehors des opérations boursières)²⁶. Exploitant les lacunes de la réglementation et les possibilités techniques nouvelles, les sociétés financières ont créé de nouveaux produits, destinés à disputer le marché des dépôts aux banques. Les banques n'ont pas été en reste et ont également mis au point des produits qui, tout en en respectant la lettre, vidaient manifestement la réglementation de sa substance.

L'inadéquation des prix réglementés face à l'innovation technologique

Dans de nombreux secteurs réglementés, le progrès technique ne s'est pas accompagné par la baisse des prix qu'on était en droit d'attendre. L'apparition des avions à réaction aurait dû conduire à une baisse des coûts et des prix importante, du fait des économies de capacité et de distance liées à l'utilisation de ces avions gros porteurs. Mais comme on l'a vu, l'impossibilité d'avoir recours à une concurrence par les prix n'a conduit qu'à un accroissement des fréquences et à une baisse des coefficients de remplissage. Ainsi, une baisse potentielle des coûts unitaires conduisait en fait à un relèvement des prix à partir desquels les vols étaient rentables. Cette situation paradoxale se retrouve également dans les télécommunications longue distance : l'informatisation du réseau n'a pas conduit à une baisse suffisante du prix des communications interurbaines qui restaient tarifées en fonction de la distance.

Les transformations de l'environnement économique

Certains programmes réglementaires ont été construits sur la base d'hypothèses macro-économiques qui se sont révélées au fil des ans inadaptées. C'est le cas de la réglementation bancaire. Depuis le New Deal en effet, les taux d'intérêt rémunérant les dépôts bancaires étaient étroitement contrôlés (la fameuse réglementation Q). Les dépôts à vue en particulier n'étaient pas rémunérés. Mais dès les années soixante, la structure des taux d'intérêt se modifiait de façon imprévue, mettant en difficulté les institutions de collecte d'épargne. De plus, la forte inflation des années soixante-dix mettait les banques en situation désavantageuse par rapport aux institutions financières qui pouvaient, elles, offrir des produits financiers résistant mieux à l'érosion monétaire. Les banques ont vu alors leur part de marché régresser. Il devenait ainsi indispensable de libéraliser la réglementation, devenue un carcan insupportable pour toute l'industrie et à terme dangereux pour les finances fédérales et l'économie toute entière.

Autre cause de déréglementation : la modification durable des prix relatifs de certains produits, rendant une grille de tarifs réglementés insoutenable sous peine de conduire à de graves difficultés sectorielles. C'est ce qui s'est passé dans le secteur de l'énergie. L'échafaudage subtil de la réglementation de l'énergie et en particulier du gaz requérait, pour être viable, la stabilité des prix relatifs des différentes sources d'énergie, en particulier du pétrole. Les chocs pétroliers des années soixante-dix l'ont rendu totalement inadapté. De surcroît, la lenteur de réaction des autorités et

26. K. Cooper et D. R. Fraser, *Banking Deregulation and the New Competition in Financial Services*, Cambridge : Ballinger Publishing Co, 1985.

des mécanismes réglementaires face à ces évolutions ont engendré des rationnements sévères de gaz en 1977. Il devenait alors évident qu'une libéralisation du secteur énergétique s'imposait.

Enfin, deux nouvelles données de l'économie américaine ont contribué à nourrir la volonté de réformer la réglementation dans un sens plus libéral. D'une part, les Etats-Unis ont progressivement perdu leur avance relative par rapport au reste du monde industrialisé. En particulier, le taux de croissance de la productivité apparente du travail a connu un ralentissement depuis 1973, unanimement jugé inquiétant²⁷. La machine perdait de son efficacité légendaire. Il importait de lui donner un nouveau dynamisme. D'autre part, l'économie américaine s'ouvrait de plus en plus à l'économie mondiale et pas nécessairement dans un sens favorable. Le Japon, en particulier, commençait à conquérir des parts de marché conséquentes. Les producteurs automobiles américains étaient menacés par les importations nippones, au moment même où ils devaient faire face à un défi réglementaire sans précédent. Dans ce climat de doute et d'inquiétude, beaucoup considéraient que la réglementation avait sa part de responsabilité dans l'affaiblissement relatif de l'économie américaine. Bridant l'initiative privée, imposant à l'industrie des contraintes extra-économiques, limitant la capacité de réponse aux nouvelles conditions de production et de concurrence, la réglementation apparaissait comme un luxe que les Etats-Unis ne pouvaient plus se permettre à l'heure des difficultés.

Le renouveau des analyses théoriques de la concurrence

La réglementation avait été nourrie par un climat théorique et idéologique marqué par le souvenir de la Grande Dépression des années trente. Le marché avait fait preuve de ses limites tandis que le keynésianisme justifiait un recours croissant à la puissance publique. Mais progressivement, de nouveaux concepts et de nouvelles analyses sont apparus dans les milieux universitaires et les centres de recherche théorique. Chez les économistes, bien sûr, mais aussi chez les politologues. Un point commun rapprochait ces avancées théoriques : elles aboutissaient à réhabiliter le marché comme instance de coordination et de régulation de l'activité économique.

Certaines de ces recherches ont été mentionnées plus haut : l'analyse du marché politique développée par l'école de Chicago a clairement démythifié la notion même de réglementation. Le renouveau des mécanismes concurrentiels amené par la notion de « concurrence contestable »²⁸ a conduit à considérer que la libre entrée dans les industries où les coûts fixes n'étaient pas irréversibles, pouvait suffire à réguler les marchés correspondants, quel que soit leur degré de concentration. L'analyse du monopole naturel était ainsi renouvelée. En distinguant les situations dans lesquelles il existe un équilibre de marché ne comportant pas de rentes de

27. E. Denison, « Effects of Selected Changes in the Institutional and Human Environment Upon Output per Unit Input », *Survey of Current Business*, janvier 1978.

28. W. Baumol, J. Panzar et R. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York : Harcourt, Brace, Jovanovich, 1982 ; W. Baumol et R. Willig, « Contestability : Developments Since the Book », *Oxford Economic Papers*, vol. 38, novembre 1986.

monopole de celles où aucun équilibre ne peut résulter du libre jeu du marché, la pertinence d'une bonne part de la réglementation économique se trouvait ébranlée. Dans le même temps, des principes de calcul économique remettant en cause les règles utilisées par les agences de réglementation, étaient redécouverts aux Etats-Unis, comme la tarification optimale en présence de rendements croissants²⁹, la tarification des demandes de pointe³⁰, ou encore la tarification non linéaire³¹. De même, la théorie des marchés efficients³² a convaincu de nombreux économistes des marchés financiers qu'une bonne partie de la réglementation de ces marchés était tout à fait inutile³³.

Ces produits de la recherche théorique³⁴ se sont lentement diffusés chez les responsables politiques mais surtout dans l'appareil réglementaire lui-même. Les cadres des agences étaient par leur position et leur formation les plus enclins à percevoir l'intérêt de ces spéculations. Les économistes voyaient leur poids s'accroître dans les agences au détriment des juristes³⁵. La déréglementation, est pour une bonne part, issue de cette mutation³⁶.

Les conséquences des réformes : les dynamiques des marchés et leurs surprises

La vague de réformes reposait sur le principe d'une libéralisation économique. Le poids de la contrainte devait diminuer : aux agents de rechercher les modalités d'un nouvel équilibre économique plus efficace et aussi plus juste. L'appareil réglementaire ne disparaissait pas toujours, mais son emprise se desserrait dans tous les cas. La première constatation que l'on peut faire est qu'effectivement les choses ont changé, dans des proportions et dans des directions inattendues le plus souvent. Le marché a fait preuve de sa puissance d'invention et de transformation de l'espace social. Mais il ne s'ensuit pas que les partisans d'un contrôle public des activités économiques aient été désavoués. Certaines des conséquences des réformes entreprises apparaissent inquiétantes. Au total, c'est plutôt à un rajeunissement et à une actualisation de la réglementation auxquels on assiste.

29. M. Boiteux, « Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire », *Econometrica*, vol. 24, 1956.

30. M. Boiteux, « La tarification des demandes en pointe : application de la théorie de la vente au coût marginal », *Revue générale de l'électricité*, n° 58, août 1949.

31. M. Spence, « Non-Linear Pricing and Welfare », *Journal of Public Economics*, vol. 8, 1977 ; R. Willig, « Pareto Superior Non Linear Outlay Schedules », *Bell Journal of Economics*, vol. 9, 1978 ; S. Brown et D. Sibley, *The Theory of Public Utility Pricing*, Cambridge : Cambridge UP, 1986.

32. E. Fama, « Efficient Capital Markets : a Review of Theory and Empirical Work », *Journal of Finance*, vol. 25, 1970.

33. J. Auerbach et S. L. Hayes, « Underwriting Regulation and the Shelf Registration Phenomenon », in S. L. Hayes, *op. cit.*

34. G. R. Faulhaber et W. Baumol, « Economists as Innovators : Practical Products of Theoretical Research », *Journal of Economic Literature*, vol. 36, juin 1988.

35. M. Derthick et P. J. Quirk, *op. cit.*

36. G. R. Faulhaber et W. Baumol, art. cit.

Une concurrence innovante et exacerbée

Les réactions des agents économiques et des marchés aux réformes de la réglementation ont été variées et bien entendu propres à chaque secteur d'activité. Sans entrer dans le détail des analyses des conséquences dans chaque secteur, tâche impossible dans le cadre de cet article, il nous a paru intéressant de rechercher les quelques points communs qui se dégagent de cette diversité.

Les innovations organisationnelles

Par « innovations organisationnelles », nous entendons les nouvelles procédures de gestion, matérielles ou légales, que les entreprises des secteurs partiellement ou totalement déréglementés ont mises en place. Le plus étonnant est la rapidité avec laquelle ces innovations ont vu le jour et ont été adoptées. Cela s'explique par la vigueur de la concurrence et la recherche systématique d'économies capables de donner à une firme un avantage substantiel sur ses concurrentes. Dans ces conditions, une nouvelle formule mise au point par l'un ou l'autre était fréquemment copiée, avec plus ou moins de succès, par l'ensemble de la profession.

Un exemple typique de ces innovations est donné par la restructuration du réseau aérien à partir du système des plaques tournantes (« hub and spoke ») consistant pour chaque compagnie à développer son réseau autour d'un aéroport central... D'une part, cela permet d'obtenir des économies de coûts substantielles tout en minimisant l'inconvénient des escales par une coordination judicieuse des vols. D'autre part, cela permet une gestion plus serrée de la flotte d'appareils : les gros porteurs sont utilisés sur les lignes à fort trafic, tandis que les petites lignes sont assurées par des avions de petite capacité. Enfin, la logistique de la compagnie est facilitée par cette centralisation du réseau. Le résultat, ce sont des coûts d'exploitation nettement diminués, atout-maître dans la guerre des prix qui a fait rage aux Etats-Unis au début de la décennie³⁷. Ce système a également été adopté, et pour les mêmes raisons, par les transporteurs routiers de messagerie (« less than truckload ») après leur déréglementation en 1980³⁸.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, la principale réforme accomplie par l'EPA fut le développement des « bulles de pollution ». Brièvement, il s'agit de définir des zones de péréquation des rejets polluants qui doivent globalement respecter certaines limites. Plutôt que de contrôler les sources individuelles de rejet comme cela était le cas auparavant, la nouvelle règle a consisté à allouer des quotas globaux de pollution, en laissant la gestion dans l'espace et dans le temps, aux pollueurs eux-mêmes. Pour un même résultat global, les bulles représentaient une solution plus économique. En 1985, vingt-cinq de ces bulles avaient été agréées par l'EPA. Certes, la plupart des solutions imaginées par les entreprises étaient traditionnelles (changement de source d'énergie, etc.). Mais dans quatre cas, les modifications proposées par les entreprises reposaient sur une

37. S. Morrison et C. Winston, *The Economic Effects of Airline Deregulation*, Washington D.C. : Brookings, 1986.

38. T. G. Moore, « Rail and Trucking Deregulation » in Weiss et Klass (eds), *op. cit.*

innovation technique de production, supprimant la nécessité de solvants chimiques³⁹.

Dans certains cas, les innovations organisationnelles ont consisté en de nouvelles dispositions légales. Dans le transport ferroviaire, le *Staggers Act* de 1980 autorisait les compagnies à négocier des contrats de long terme avec leurs clients (« shippers ») : ceux-ci bénéficient de réductions de prix tandis que les compagnies maîtrisent mieux leur planification de trafic. La formule eut un grand succès : ces contrats (plus de 13 000 en 1983) représentent maintenant un quart des recettes des grandes compagnies ferroviaires⁴⁰. Dans l'industrie gazière, la déréglementation progressive des prix décidée par la loi de 1978 a engendré un développement considérable des contrats de long terme entre producteurs et sociétés de transport par gazoducs (contrats dits « take or pay »). Ces contrats prévoient des engagements d'enlèvement de la part des transporteurs qui, s'ils ne sont pas respectés, amènent les transporteurs à devoir payer une indemnité allant jusqu'à 90 % du prix contractuel. Les producteurs comme les transporteurs y trouvaient leur compte : les transporteurs anticipaient une hausse du prix de l'énergie, alors que les prix du gaz n'étaient que progressivement libérés. De ce fait, ils acceptaient d'offrir des avantages aux producteurs. Ces derniers y voyaient un accroissement de leur espérance de gain, grâce à une moindre incertitude sur leurs recettes.

Dans ces différents cas, on peut dire que la réforme de la réglementation a consisté en une décentralisation des règles incitant les entreprises à trouver par elles-mêmes la meilleure façon d'y satisfaire.

Une efficacité accrue dans la gestion interne

La concurrence résultant de la libéralisation de la réglementation a conduit, comme on s'y attendait, à un réaménagement des coûts d'exploitation, notamment par la baisse des coûts salariaux, qui a nourri l'opposition des syndicats à la nouvelle politique. La baisse des coûts du travail a été la plus marquée dans le secteur des transports. Les entrants sur le marché ont vu dans la possibilité d'embaucher du personnel à salaire réduit un avantage déterminant pour s'implanter. C'est ainsi que People Express par exemple a pu, un temps, être la « success story » du transport aérien. Les opérateurs en ont tiré argument pour renégocier les rémunérations de leurs employés et s'aligner sur la concurrence. Là encore, les entreprises ont montré leur inventivité. Continental Airlines dépose son bilan à l'automne 1983. Un an plus tard, Continental a développé son réseau et est devenue rentable. La loi américaine sur la banqueroute (le fameux chapitre 11) lui a permis d'abroger ses contrats de travail et de réembaucher immédiatement une partie de son personnel, à des salaires moins élevés et avec une organisation du travail beaucoup plus flexible⁴¹. Les compagnies ont également négocié avec leurs syndicats des conventions duales

39. T. H. Tietenberg, « Uncommon Sense : The Program to Reform Pollution Control Policy », in Weiss et Klass (eds), *op. cit.*

40. T. G. Moore, *op. cit.*

41. E. E. Bailey, « Price and Productivity Change Following Deregulation : the U.S. Experience », *Economic Journal*, vol. 96, mars 1986.

(« two-tier »), prévoyant que les nouveaux employés seraient rémunérés à des salaires moindres que les personnels déjà en place. Le même phénomène s'est produit dans les transports routiers⁴². Dans un certain nombre de cas, en compensation de concessions salariales, les personnels d'un certain nombre de compagnies ont acquis une part du capital de l'entreprise. L'intéressement aux bénéficiaires est ainsi devenu un mode de rémunération des salariés.

L'ajustement ne s'est pas fait uniquement par les salaires. Il a aussi porté sur le volume de l'emploi. Dans les chemins de fer, le nombre d'employés a baissé de 32 % de 1978 à 1983⁴³ : la déréglementation a certainement accéléré une évolution de long terme. De même, AT&T a licencié après son démembrement de 1982, chose jusque-là jamais vue. Pourtant, il serait hâtif d'en déduire que l'emploi a baissé dans toutes les industries déréglementées. Il a crû, par exemple, dans le transport aérien de 39 % de 1976 à 1986, alors même que la productivité progressait de manière remarquable⁴⁴.

Une diversité accrue des produits et des prix

La liberté nouvelle, plus ou moins grande, laissée aux entreprises a permis à celles-ci d'élargir la gamme des produits offerts et de proposer aux consommateurs un choix plus grand de prix.

On en trouve le meilleur exemple là encore dans le transport aérien. La structure figée et assez homogène de l'industrie des années soixante a disparu. Le paysage d'après la déréglementation a été marqué par une diversité de compagnies et de produits beaucoup plus grande. Certaines compagnies ont adopté une stratégie de bas prix, allant de pair avec des prestations réduites au minimum (Air Florida, People Express...). D'autres, au contraire, ont joué la carte du haut de gamme, se construisant une image de sérieux et de fiabilité, propre à leur attirer une clientèle d'affaires, moins sensible à l'argument du prix. Les tarifs ont également été différenciés en fonction des lignes et des distances. *Grosso modo*, les petites distances et les liaisons des petites villes ont vu leur prix augmenter relativement au prix des liaisons longue distance entre grandes métropoles, où la concurrence et les économies d'échelle ont joué à plein⁴⁵.

Le cas du transport aérien n'est pas unique. La libéralisation des commissions boursières a abouti au même résultat. Elles ont varié en fonction des caractéristiques de la transaction, de son importance et de la nature du donneur d'ordre⁴⁶. Les transporteurs routiers ont eux aussi adopté une politique de prix beaucoup moins homogène qu'autrefois, en fonction du produit transporté, de la destination et de la possibilité nouvelle de combiner plusieurs opérations sur le trajet d'aller-retour.

42. T. G. Moore, *op. cit.*

43. T. G. Moore, *op. cit.*

44. E. E. Bailey, art. cit.

45. S. Morrison et C. Winston, *op. cit.*

46. E. E. Bailey, art. cit.

Le cas du transport ferroviaire est un peu particulier. Il semble que les compagnies aient utilisé leur plus grande latitude d'action pour restaurer leur profitabilité et rationaliser leurs opérations. Les tarifs n'ont quasiment pas bougé et les compagnies ont abandonné le transport déficitaire de certaines marchandises. En conséquence, la part du transport ferroviaire a baissé au profit des autres modes de transport⁴⁷.

La recherche de positions dominantes

Tout irait donc pour le mieux dans le meilleur des mondes déréglementés ? Affranchi de la coûteuse et absurde tutelle publique, le marché aurait montré toute sa vertu, conformément aux enseignements simples des manuels ou sophistiqués de la théorie des marchés contestables... La concurrence sévère aurait assaini la gestion de secteurs entiers de l'économie et bénéficié à la collectivité toute entière... Pas si simple : la réalité s'est chargée de démentir cette vision trop optimiste des choses. La dynamique du marché s'est montrée plus capricieuse, plus compliquée que certains le pensaient. Dans certains secteurs, la concurrence ne s'est pas fait sentir avec la vigueur attendue (télécommunications). Dans d'autres, à la phase de concurrence exacerbée, a succédé une phase de stabilisation, puis de consolidation des situations acquises. Les guerres de prix qui avaient secoué le transport aérien (et fait chuter les prix en moyenne) dans les années 1982-1986 appartiennent au passé⁴⁸. Les nouveaux entrants dont il avait été fait grand cas ont eu du mal à survivre. Parmi les 234 nouvelles compagnies agréées par les autorités, 74 seulement étaient toujours en activité en 1987⁴⁹. Pendant que la croissance du trafic se ralentit, les prix des billets augmentent et les profits sont en hausse, de façon parfois spectaculaire.

Après une période de cinq à dix ans, souvent marquée par un renouveau de la concurrence, les marchés paraissent se stabiliser, avec une structure de l'offre plus concentrée qu'auparavant. Beaucoup de firmes qui disposaient de positions dominantes dans leur secteur d'activité avant la déréglementation ont su les conserver malgré les convulsions récentes. D'autres, au contraire, ont disparu ou sont en déclin, remplacées par de nouvelles venues qui ont profité des soubresauts du marché. L'identité des firmes dominantes a changé. Mais, globalement, la concentration reste élevée. Neuf compagnies aériennes assurent à peu près 90 % du trafic. Les six plus grosses compagnies ferroviaires ont augmenté leur part du marché depuis la loi de 1980 : elle est passée de 70 % à près de 90 % en 1987. Elles ont également cherché à conforter leur position en acquérant compagnies maritimes et transporteurs routiers. C'est une stratégie tout à fait rationnelle pour exploiter au mieux les complémentarités et nourrir leur réseau, mais cela fait craindre à certains un affaiblissement progressif de la concurrence inter-modale⁵⁰. De la même manière,

47. K. D. Boyer, « The Costs of Price Regulation : Lessons from Railroad Deregulation », *Rand Journal of Economics*, vol. 18, n° 3, 1987.

48. *Business Week*, « It wasn't Supposed to be that Good for the Airlines », 8 août 1988.

49. *Congressional Quarterly*, « Deregulation : New Doubts, Damage Control », 11 juillet 1987.

50. *Id.*

Wall Street reste dominé par un petit nombre de très grosses entreprises. Dans les télécommunications, AT&T conserve plus de 75 % de la longue distance. Ces chiffres globaux ne rendent d'ailleurs pas totalement compte de la situation. Certaines firmes ont pu acquérir à la faveur de la libéralisation d'un secteur des positions dominantes locales.

De manière générale, l'acquisition de positions dominantes apparaît résulter de plusieurs facteurs.

D'une part, elles peuvent s'expliquer par la mise en place de barrières stratégiques à l'entrée, probablement plus difficiles à démanteler que les barrières réglementaires d'autrefois. Un certain nombre des innovations organisationnelles auxquelles il a été fait allusion plus haut jouent le rôle de telles barrières. Le « hub » qu'une compagnie aérienne a réussi à constituer sur un aéroport lui assure un monopole de fait sur le trafic de la région. Il sera extrêmement difficile à un concurrent de compenser son désavantage structurel⁵¹. De même, la constitution et la gestion d'un système de réservation électronique, que seules les grandes compagnies peuvent se permettre d'entreprendre, leur assurent un avantage décisif : les agents de voyages passeront plus volontiers par leur intermédiaire, la présentation de l'information leur sera favorable, etc.

Des positions dominantes locales peuvent également découler des stratégies de différenciation des produits et de discrimination des prix qui ont été adoptées. En s'adressant à un type bien particulier de clients aux besoins spécifiques, une entreprise se crée une réputation, se constitue une spécialisation qui l'avantage par rapport à d'éventuels concurrents. De plus, en servant différents marchés segmentés, une firme est en mesure de bénéficier d'une discrimination des prix, lui permettant de s'approprier le surplus de différentes classes de consommateurs. Cette stratégie de différenciation s'est révélée une arme d'une redoutable efficacité. C'est ce qui s'est passé dans le transport aérien. AT&T a également riposté de cette manière aux attaques de ses concurrents : la mise au point du « réseau à louer » (« virtual private network ») lui a permis de mieux répondre aux besoins de gros utilisateurs et ainsi de conforter sa domination sur le marché des télécommunications.

Les économies d'échelle et d'envergure ont constitué une troisième explication à la (re)constitution de positions dominantes. Il semble que beaucoup des responsables de la déréglementation les aient sous-estimées⁵².

Enfin, le développement même du marché à la suite de la déréglementation a engendré dans le transport aérien des phénomènes de congestion : les aéroports se sont révélés trop petits, le système de contrôle du trafic très insuffisant, constituant autant de goulets d'étranglement. Engorgements et retards, en particulier aux heures de pointe, se sont multipliés. Or le mode d'allocation des droits d'utilisation des

51. E. E. Bailey et J. R. Williams, « Sources of Economic Rent in the Deregulated Airline Industry », *Journal of Law and Economics*, vol. 31, avril 1988.

52. A. E. Kahn, « Surprises of Airline Deregulation », *American Economic Review*, vol. 78, mai 1988.

grands aéroports, datant de la fin des années soixante, favorise les compagnies en place et rend quasi-impossible le développement de nouveaux transporteurs.

Marchés contestables ou monopoles naturels ?

Peut-on s'étonner que la libéralisation conduite avec conviction par des équipes gouvernementales d'origines différentes ait conduit à ces restrictions apportées à la concurrence ? Oui, si l'on a de la concurrence une image statique, héritée d'Adam Smith et de l'harmonieuse main invisible. Non, si on l'envisage dans une perspective dynamique comme un processus d'affrontements dans lesquels les asymétries des firmes, leurs engagements préalables pour se protéger de la concurrence potentielle, l'irréversibilité des coûts fixes d'entrée sont des facteurs essentiels du comportement des producteurs et des structures de marché qu'ils induisent. La priorité première des firmes est ainsi de rechercher de telles positions dominantes. On est alors amené à nuancer, pour le moins, un certain nombre d'axiomes qui avaient tant servi pour justifier les nouvelles politiques.

Les enseignements que l'on avait tirés par exemple de la théorie des marchés contestables en faveur de la déréglementation⁵³ apparaissent clairement, avec le recul, avoir été exagérément optimistes. Plusieurs études ont contesté le caractère... contestable du marché du transport aérien⁵⁴. Plus largement, les économies de réseaux semblent à l'origine d'une persistance de la domination d'un marché par une ou un petit nombre de firmes. Le démembrement d'AT&T reposait, par exemple, sur l'hypothèse que seuls les réseaux téléphoniques locaux étaient caractérisés par des économies d'échelle et qu'il n'y avait pas d'économies d'envergure dans les télécommunications. En conséquence, seuls les réseaux locaux restaient réglementés. Six ans plus tard, il est devenu difficile de maintenir cette position. Ce n'est en tout cas pas l'avis des consommateurs, restés majoritairement fidèles à AT&T et échaudés par certaines difficultés techniques rencontrées par ses concurrents, ni celui des compagnies locales. A mesure que la technique abolit la distinction entre communications de base et communications à valeur ajoutée, ces compagnies locales demandent à cor et à cri d'être...déréglementées à leur tour, pour exploiter les économies d'envergure qu'elles anticipent.

Les fruits parfois amers de la déréglementation

Les remarques qui précèdent expliquent alors les déconvenues qu'ont subies les réformateurs dans certains programmes de déréglementation. Ces derniers peuvent aussi avoir engendré des fruits amers, des effets pervers. Après les « market failures », puis les « regulatory failures », faut-il maintenant parler des « deregulatory failures » ?

53. E. E. Bailey et W. Baumol, « Deregulation and the Theory of Contestable Markets », *Yale Journal on Regulation*, vol. 1, n° 2, 1984.

54. S. Morrison et C. Winston, « Empirical Implications and Tests of the Contestability Hypothesis », *Journal of Law and Economics*, vol. 30, avril 1987.

La libéralisation progressive du gaz était en cours quand s'est produit le retournement du marché mondial pétrolier. Celui-ci a pris à contre-pied les transporteurs de gaz. Pour limiter les pertes dues à leur prévision erronée, ceux-ci n'ont souvent eu comme seule solution que d'augmenter les prix faits à leurs clients captifs, les distributeurs locaux de gaz, à la fureur des consommateurs⁵⁵. Dans les télécommunications, l'accord de 1982 est lourd de dangers potentiels qui furent sous-estimés à l'époque. On a même pu dire que la grande surprise occasionnée par la déréglementation du téléphone, c'est qu'il n'y a pas eu de déréglementation⁵⁶. Les opérateurs locaux réglementés doivent maintenir un prix d'accès élevé à leur réseau pour compenser le prix des communications locales, resté faible pour des raisons politiques. L'incitation au détournement de trafic (« by pass ») reste aussi forte six ans après.

Conclusion

La réforme de la réglementation a eu incontestablement des aspects positifs importants, voire spectaculaires. Mais on assiste actuellement à l'émergence de difficultés négligées ou sous-estimées, que l'on peut parfois qualifier d'échecs.

Ces échecs auraient-ils pu être évités ? *A posteriori*, on peut le penser dans une large mesure. Moins de précipitation, et aussi moins de parti pris idéologique auraient certainement été souhaitables dans un certain nombre de cas. La situation des télécommunications en est une parfaite illustration. Le démembrement d'AT&T n'a pas résulté d'une réflexion générale sur l'avenir du secteur. On a assisté davantage à une décision de combattre le pouvoir exorbitant d'une firme qu'à une volonté de mettre en place un système adapté aux nouvelles technologies.

Ceci étant dit, le bon sens commande de remarquer qu'il n'y aurait pas eu de déréglementation, bonne et mauvaise, si l'édifice réglementaire et ses responsables politiques avaient su se montrer à la hauteur de leur mission : assurer de façon efficace et au moindre coût les services (et ceux-là seuls) que le marché est incapable d'assurer. A l'évidence, la libéralisation à tous crins n'est pas envisageable : c'est aussi une leçon des réformes et de leurs conséquences. Mais elles ont aussi montré qu'on ne peut plus réglementer comme avant aux Etats-Unis. Dès lors, les priorités qui se dessinent actuellement, ce sont le perfectionnement des mécanismes et des outils de contrôle public, le réaménagement des procédures administratives, la redéfinition des domaines de la réglementation⁵⁷. Rétrospectivement, la vague des années 1975-1982 pourrait bien apparaître comme salutaire pour le développement de l'économie mixte américaine.

55. P. R. Carpenter, H. D. Jacoby et A. W. Wright, « Adapting to Change in Natural Gas Markets » in R. L. Gordon, H. D. Jacoby et M. B. Zimmerman (eds), *Energy : Markets and Regulation*, Cambridge : MIT Press, 1987.

56. R. W. Crandall, « Surprises from Telephone Deregulation and the AT&T Divestiture », *American Economic Review*, vol. 78, mai 1988.

57. D. E. Sappington et J. E. Stiglitz, « Information and Regulation », in E. E. Bailey (ed), *op. cit.*

