
Coûts de la régulation des industries de réseaux : enseignements du réseau postal

Martin Maegli, Christian Jaag et Matthias Finger



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rei/4049>
DOI : 10.4000/rei.4049
ISSN : 1773-0198

Éditeur

De Boeck Supérieur

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2009
Pagination : 47-68
ISSN : 0154-3229

Référence électronique

Martin Maegli, Christian Jaag et Matthias Finger, « Coûts de la régulation des industries de réseaux : enseignements du réseau postal », *Revue d'économie industrielle* [En ligne], 127 | 3e trimestre 2009, mis en ligne le 15 septembre 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rei/4049> ; DOI : 10.4000/rei.4049

Martin MAEGLI
(École polytechnique fédéral de Lausanne, La Poste Suisse)

Christian JAAG
(Université de St. Gallen, Swiss Economics)

Matthias FINGER
(École polytechnique fédéral de Lausanne)

COÛTS DE LA RÉGULATION DES INDUSTRIES DE RÉSEAUX : ENSEIGNEMENTS DU RÉSEAU POSTAL

Mots-clés : Régulation, secteur postal, coûts de la régulation, nouvelle économie institutionnelle.

Key words : Regulation, Postal Sector, Regulatory Governance Costs, New Institutional Economics.

I. — INTRODUCTION

Les industries de réseaux européennes traversent actuellement une phase de réforme profonde : promouvoir la concurrence tout en maintenant le service universel. Or, le succès de la libéralisation des industries de réseaux et, en particulier, du marché postal, dépend de plusieurs facteurs : sur le plan économique, les critères de réussite de cette libéralisation sont par exemple un gain d'efficacité statique et dynamique tant des entreprises impliquées que de l'industrie en général. Sur le plan social, ces critères sont notamment des prix à la consommation abordables et des services de qualité, ainsi qu'une large accessibilité aux services d'infrastructure concernés. Le succès de la libéralisation peut aussi dépendre d'un critère purement technique, qui joue toutefois un rôle mineur sur le marché postal : le maintien, voire le renforcement, de la solidité du système d'infrastructures dans son ensemble (1). La régulation joue un rôle important dans la mise en œuvre de la libéralisation. Si les États sont intervenus sur les marchés et les ont régulés, c'était pour remédier aux échecs de ces

(1) Cf. Finger (2006).

marchés. Ces interventions génèrent non seulement des effets bénéfiques mais aussi des coûts et d'autres effets pas forcément positifs. En particulier, l'adoption de prescriptions inutiles ou l'emploi d'instruments de régulation inappropriés peuvent se révéler contre-productifs et contrarier le développement de la concurrence (2). Notre intention est de définir, dans le présent article, un cadre d'analyse des coûts de la régulation des industries de réseau en général, et en prenant pour exemple le marché postal, d'en esquisser une possibilité d'application. L'article n'a pas pour objectif de calculer les coûts de la régulation ou encore de remettre en question la régulation elle-même. Nous cherchons plutôt à déterminer dans quelles conditions la régulation apporte plus d'avantages que d'inconvénients.

Le présent article est structuré comme suit : au chapitre 2, nous présentons le marché postal et ses principales caractéristiques. Le chapitre 3 est consacré à la définition des coûts de la régulation en général et à leur application au secteur postal. Nous y décrivons en particulier les coûts directs et indirects d'un point de vue théorique. Nous montrons comment les conditions-cadres de la régulation en vigueur sur le marché postal suisse sont conçues et quels enseignements on peut en tirer pour ce qui est des coûts de la régulation. Enfin, le chapitre 4 présente nos conclusions.

II. — ÉCONOMIE ET RÉGULATION DU MARCHÉ POSTAL

Les services postaux jouent un rôle important dans le développement économique et social d'un pays. Les réseaux postaux assurent la levée et la distribution de lettres et de colis et, dans certains cas, la fourniture de services de paiement sur l'ensemble du territoire, y compris dans les régions les plus excentrées. Les services postaux contribuent donc largement au développement économique d'un pays, dans la mesure où ils permettent d'échanger des informations et des marchandises à des prix abordables. L'Europe compte plus d'un facteur pour 1000 habitants et un point de contact pour 4000 habitants (3). La poste est aujourd'hui une véritable industrie : le marché postal européen réalise un chiffre d'affaires d'environ 90 milliards d'euros, soit 1 % du PIB de l'Union européenne (UE), et quelque 1,6 million de personnes sont directement employées par les entreprises du secteur (4). Traditionnellement, celles-ci étaient des entreprises publiques qui fournissaient à la fois des services postaux et des services de télécommunications, mais, à la suite de la libéralisation du marché des télécommunications, les deux types de réseaux – au demeurant totalement différents – ont été dissociés et intégrés dans des entreprises distinctes.

(2) Cf. par exemple Armstrong et Sappington (2006) section 6, « Entry assistance and anti-competitive liberalization policies ».

(3) Cf. Toledano (2004, p. 16).

(4) Cf. WIK (2006) et Ecorys (2008).

Tenants et aboutissants institutionnels de la régulation du marché postal en Europe

Pour des raisons historiques, les marchés postaux et les entreprises postales ont longtemps échappé aux dispositions du droit des cartels et autres réglementations. Outre qu'elles étaient la propriété de l'État, les postes faisaient partie intégrante d'un service gouvernemental ou d'un ministère. Ce n'est plus le cas de nos jours : en raison de la libéralisation et, en partie, de leur privatisation, les entreprises postales sont désormais soumises au contrôle d'autorités de régulation propres au secteur et à celui des autorités de la concurrence. Dans ce contexte, la régulation du marché postal soulève des questions de deux ordres.

1. *Régulation économique* : la distribution constitue-t-elle un monopole naturel ? Quels sont les coûts du service universel ? Comment agissent les différents modèles et instruments de régulation ? D'autres questions économiques se posent concernant le droit de la concurrence et le droit des cartels en relation avec l'infrastructure postale. Le réseau des offices de poste ou les installations de tri constituent-ils des goulets d'étranglement monopolistiques ? Les entreprises postales occupent-elles dans certains secteurs une position dominante qu'il y aurait lieu de soumettre à la concurrence ?

2. *Régulation sociopolitique* : il s'agit surtout de questions ayant trait à la fourniture du service universel. Quelle est la définition du service universel ? Dans quelle étendue et à quels prix doit être assuré ce service universel ? Qui doit assumer les coûts du service universel ?

Avec ces divers champs de questionnement en toile de fond, les autorités de régulation des marchés postaux remplissent pour l'essentiel des tâches en relation avec la surveillance du service universel, l'étendue du monopole et des services réservés, la qualité et l'accessibilité des services, l'octroi de licences ou de concessions, l'accès à l'infrastructure postale établie et, enfin, la régulation des prix.

Lors de l'élaboration des directives postales européennes – dont le double objectif consistait à promouvoir la concurrence et à assurer la pérennité du service universel sur tout le territoire peut sembler contradictoire – la garantie du service universel a joué un rôle de premier plan. Ainsi, la directive 2008/6/CE stipule que les États membres veillent à ce que tous les citoyens jouissent du droit à un service universel de bonne qualité assuré de manière permanente en tout point du territoire à des prix abordables. Elle décrit en outre l'étendue minimale du service universel, qui doit comprendre la levée et la distribution d'envois postaux jusqu'à 2 kg et de colis jusqu'à 10 kg au moins cinq jours par semaine (5).

(5) Cf. Commission européenne (2008).

Au chapitre de la régulation des prix, les principales dispositions de la directive concernent les tarifs du service universel et leur caractère abordable. Ces tarifs doivent non seulement être fixés en fonction des coûts, mais encore être non discriminatoires et transparents. En tout cas, les prix doivent fournir des incitations à une prestation efficace du service universel. Lorsque des raisons liées à l'intérêt public l'exigent, les États membres peuvent décider qu'un tarif uniforme pour les produits du service universel soit imposé (6). Pour ce qui est de la qualité, la régulation se concentre pour l'essentiel sur les délais de distribution, ainsi que sur la régularité et la fiabilité du service. Enfin, en ce qui concerne les services encore protégés par le monopole, les États membres de l'UE ont en principe jusqu'au 31 décembre 2010 pour les libéraliser entièrement, à l'exception de quelques-uns d'entre eux – surtout parmi les nouveaux États membres – pour lesquels ce délai a été reporté au 31 décembre 2012. Actuellement, seuls les marchés postaux de Suède (1993), de Finlande (1991), de Grande-Bretagne (2006), d'Allemagne (2008) et des Pays-Bas (2009) sont entièrement libéralisés (7).

Même si la structure du marché postal varie fortement d'un pays à un autre, le secteur présente certaines caractéristiques communes, que ce soit au niveau du marché ou sur le plan institutionnel (8).

1. L'entreprise postale historique est (ou était) une entreprise publique.
2. L'entreprise postale historique est soumise à une régulation propre au secteur.
3. L'entreprise postale historique occupe généralement une position dominante, du moins sur le marché des lettres.
4. En tant qu'entreprise dominante, l'entreprise postale historique est généralement également surveillée par les autorités de la concurrence, notamment pour prévenir tout abus de position dominante sur le marché.
5. L'entreprise postale historique est soumise à une forme de régulation des prix (au moins en ce qui concerne le secteur où elle est en position dominante ou le secteur réservé).
6. Malgré sa position dominante, l'entreprise postale historique opère en concurrence sur certains marchés partiels (par exemple les envois en nombre, les colis ou les envois exprès).

(6) Cf. *ibidem*.

(7) Bien qu'elle ne soit pas tenue d'observer les directives de l'UE, la Suisse partage l'essentiel de la philosophie de cette dernière en matière de libéralisation et s'est fixée un calendrier de libéralisation pratiquement identique. La législation régissant le marché postal suisse est ainsi en cours de révision, avec pour objectif la libéralisation complète du secteur.

(8) Cf. Panzar (2008).

7. Malgré le développement de la concurrence, l'entreprise postale historique a l'obligation d'assurer le service universel.

Ces caractéristiques ne s'observent pas toutes distinctement sur tous les marchés postaux, qui présentent donc certainement des exceptions, mais elles montrent bien comment ces marchés sont conçus et évoluent, en termes de régulation, dans le contexte actuel de la libéralisation.

Dans ce contexte, les États membres de l'UE jouissent d'une certaine liberté quant à l'étendue et à la forme de l'intégration de la directive postale dans leur législation nationale. L'étude Ecorys 2008 montre par exemple que si les États membres se sont tous dotés d'une autorité de régulation, la structure, les compétences et l'indépendance de ces autorités nationales varient fortement d'un pays à l'autre. Il n'existe donc pas, en dépit de la directive européenne, de modèle unifié de régulation du marché postal en Europe. Les pays se distinguent en outre par leur définition du service universel, leurs prescriptions relatives aux conditions de travail et leur conception des réseaux postaux. Ces différences s'expliquent, d'une part, par le fait que chaque pays poursuit ses propres objectifs souvent historiques et, d'autre part, par la marge de manœuvre que la directive européenne laisse aux États membres quant à son application.

Spécificités économiques du marché postal

Même s'il fait partie des industries de réseaux, le secteur postal se distingue des autres industries de ce type. Crew et Kleindorfer (2000) relèvent notamment que les technologies et réseaux utilisés par les industries de réseaux traditionnelles impliquent l'existence d'une trame physique, alors que les services postaux ne constituent qu'un réseau virtuel (9). Les similitudes se résument à l'importance des économies d'échelle et des effets de synergie (10). Nous décrivons brièvement, ci-après, en quoi le marché postal diffère des autres industries de réseaux (11).

D'abord du point de vue des *technologies et de l'investissement*, le secteur postal est à plus faible intensité technologique que les autres industries de réseaux. Les innovations techniques y sont assez rares, alors que dans d'autres industries, elles influencent souvent directement la fourniture et le financement du service. Non pas que la poste soit en panne d'innovations, mais celles-ci concernent surtout des processus, comme la technique de tri, ou des services

(9) Sur les caractéristiques des industries de réseaux cf. Bergman *et al.* (1998, p. 19) et Cremer (2004, p. 8) sur les caractéristiques du réseau postal.

(10) Cf. Cazals *et al.* (2004) sur les économies d'échelle de la distribution dans les réseaux postaux.

(11) Cf. Cremer *et al.* (2004, p. 400).

complémentaires aux produits postaux proprement dits. Malgré le formidable essor des technologies de l'information et de la communication, les services relevant du cœur de métier de la poste, à savoir le transport de lettres et de colis, ne changent guère. Ne reposant pas sur une assise technologique aussi large que celle d'autres industries de réseaux, comme les télécommunications ou l'énergie, les services postaux nécessitent beaucoup de main-d'œuvre (plus de 85 % des charges sont des charges de personnel ou assimilées) (12). En revanche, la mise en place du réseau postal ne requiert pas de gros investissements et n'occasionne pas de coûts irrécupérables (*sunk costs*) à long terme. Les coûts sont variables et imputables en grande partie (environ 50-55 %) à la distribution quotidienne (13). Abstraction faite des données d'adresses et des boîtes postales, il n'y a pas non plus de goulots d'étranglement monopolistiques. Enfin, étant donné que les coûts moyens baissent quand la production augmente, les marchés postaux doivent être qualifiés de monopoles naturels, susceptibles toutefois d'être attaqués sans problème, en raison précisément de faibles barrières d'entrée sur le marché (14).

Ensuite, le secteur postal fait face à une *concurrence intermodale*: contrairement à celui d'autres industries de réseaux, le marché postal tend actuellement à se tasser, en raison notamment de la substitution du courrier électronique au courrier traditionnel. Certaines catégories d'envois, en particulier les envois publicitaires, sont toutefois en pleine croissance.

Enfin, soulignons une spécificité du secteur postal en matière de *tarification*, le destinataire d'un envoi postal ne paie pas de taxe de réception ni de raccordement au réseau. Il vaut la peine de le souligner, dans la mesure où il est lui aussi intéressé à la réalisation de la communication au même titre que l'expéditeur (payeur) (15).

Compte tenu de ces caractéristiques, se pose la question de savoir si le secteur présente des goulots d'étranglement monopolistiques. En effet, seule la présence de tels goulots d'étranglement justifierait une réglementation de l'accès au réseau. Il est manifeste que des points de vue et des intérêts divergents s'affrontent sur la conception du marché postal, en particulier sur cette question de la régulation de l'accès au réseau. En effet, la possibilité d'utiliser le réseau postal faciliterait l'accès au marché à de nombreux concurrents potentiels, ce qui, du point de vue des entreprises postales établies, comporte à la fois des avantages et des inconvénients: d'un côté, certains éléments d'infrastructure et processus seraient mieux exploités, de l'autre, le risque de voir les

(12) Cf. Florens et Roy (2004, p. 105) sur les coûts du secteur postal.

(13) Coûts irrécupérables se renouvelant quotidiennement. Cf. Cremer (2004, p. 8) sur les coûts directs de la distribution postale.

(14) Cf. Panzar et Willig (1977) et Panzar (2008).

(15) Cf. Jaag et Trinkner (2008).

nouveaux entrants écrémer le marché est bien réel (16). Knieps (2002) affirme que les grands processus postaux (levée, tri et distribution) ne présentent pas de goulots d'étranglement dus au monopole (17). La jurisprudence européenne va dans le même sens et ne voit par exemple pas non plus de goulot d'étranglement monopolistique dans les installations de tri (18). Dans l'affaire *Bronner*, la Cour européenne de justice a également refusé de considérer la distribution matinale comme constituant un tel goulot d'étranglement. Il n'y a tout au plus que les boîtes postales et les données d'adresses, à mettre à jour en permanence, qui peuvent être considérées comme tels. De fait, les ressources nécessaires ne sont pas associées à d'importants coûts irrécupérables ou coûts fixes. Elles consistent au contraire en des coûts variables échelonnables (charges de personnel) ou des immobilisations aliénables (par exemple les véhicules ou les immeubles) (19). Nécessitant une main-d'œuvre abondante, le processus de distribution compte à lui seul pour environ 50-55 % des coûts totaux (20).

En revanche, si la distribution des envois ne constitue pas un goulot d'étranglement, elle n'en est pas moins un monopole naturel (21) mais un monopole qui n'est donc pas invulnérable. Il a d'ailleurs déjà été remis en question avec succès sur plusieurs marchés (partiellement) libéralisés, notamment en Grande-Bretagne, en Suède, en Finlande et en Allemagne. De plus, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, les produits postaux physiques subissent aussi la concurrence des produits de substitution reposant sur les médias électroniques (concurrence intermodale). L'absence de goulots d'étranglement monopolistiques et la vulnérabilité du monopole rendent obsolète la régulation de l'accès au réseau postal (22).

III. — COÛTS ET EFFETS DE LA RÉGULATION

À l'origine, les interventions étatiques de régulation des marchés, notamment de celui des industries de réseaux, visaient à pallier les défaillances de

(16) Par exemple la distribution d'envois particulièrement rentables pour le compte de gros clients uniquement dans les régions à forte densité de population.

(17) Ce point de vue est aussi défendu dans diverses études européennes. Cf. Ecorys (2005).

(18) Cf. rapport Plaut Economics (2007).

(19) Cf. Knieps (2007, p. 166).

(20) Cf. Nera (2004) et Cremer (2004).

(21) Cf. Panzar (1991).

(22) Cf. de Bijl *et al.* (2006) pour une discussion sur la régulation de l'accès dans le secteur postal. Ils récapitulent « our finding that there are no monopolistic bottlenecks in the delivery chain implies that the essential facility doctrine cannot be used to impose downstream access obligations upon the dominant postal operator » (p. 169).

ces marchés, autrement dit : 1. à stimuler la concurrence, 2. à garantir un service public minimal et 3. à assurer l'utilisation efficiente des infrastructures de réseaux. À cet égard, la régulation doit être un facteur favorisant la prospérité de la société. Toutefois, l'intervention de l'État génère aussi des coûts. Pour déterminer quelle est l'intervention optimale, il faut donc, comme dans d'autres domaines, procéder à une analyse du rapport coûts/bénéfices. Idéalement, les coûts nets d'une intervention régulatrice doivent être négatifs, faute de quoi il vaut mieux y renoncer. Dans les industries régulées, les divers acteurs sont reliés entre eux par un réseau comprenant différentes institutions ainsi que par un certain nombre de règles formelles et informelles. Les procédures qui en découlent et le maintien d'un tel système institutionnel, de même que ses répercussions sur les acteurs impliqués et sur le marché, génèrent des coûts, que nous avons appelés coûts de régulation (en anglais *regulatory governance costs*).

Finalement nous définissons donc ces coûts de régulation comme étant *les coûts de constitution, de maintien et de coordination du système de régulation*. Au final, le succès de la régulation dépend étroitement de la capacité de réduire ses coûts au minimum possible. Dans notre cadre d'analyse, nous admettons que ces coûts sont influencés (23) :

1. par la conception du système institutionnel (règles et acteurs),
2. par le comportement des acteurs et
3. par le choix des instruments de régulation.

Inspirés par Oxera (2004) nous distinguons ci-après les coûts de régulation *directs* des coûts *indirects* (24). Les coûts de régulation directs résultent de la conception institutionnelle du système de régulation ainsi que du comportement des acteurs, tandis que les coûts indirects sont occasionnés par de fausses incitations débouchant sur une offre inefficace de biens et de services (25). Dans certains cas, les coûts de régulation directs peuvent être documentés (par exemple le budget annuel de l'autorité de régulation ou les charges administratives), alors que les coûts indirects et leurs effets négatifs sont au contraire

- (23) D'après les enseignements de la nouvelle économie institutionnelle, ces coûts dépendent des institutions formelles et informelles, de la répartition des droits de propriété entre les acteurs et les différents couples principal-agent ainsi que des relations contractuelles établies entre les acteurs impliqués. Cf. Arrow (1969), Williamson (1998 et 1999) et Estache et Martimort (1999).
- (24) Cf. Oxera (2004, p. 15) et den Butter *et al.* (2009).
- (25) Cf. Baldwin et Cave (1999, p. 81) pour le terme « efficacité » en relation avec la régulation.

difficiles à documenter et à calculer, si bien que l'on doit généralement se contenter de le faire sur une base qualitative (26).

3.1. Coûts de régulation directs

La mise en place d'une régulation suppose non seulement de créer les conditions institutionnelles appropriées, mais encore de constituer les instances à même de surveiller le marché et ses acteurs et de faire respecter les dispositions régulatrices. Il faut également les doter des ressources nécessaires à leur fonctionnement. Ces instances incluent des organes indépendants chargés de surveiller les opérateurs et, lorsque celles-ci sont multiples (autorités de régulation sectorielles, autorités de la concurrence), d'en coordonner les activités. Trois types de coûts directs de la régulation vont ici être présentés et discutés : les coûts de monitoring, les coûts de coordination entre institutions de régulation et enfin les coûts de conformité aux structures de régulation.

Coûts de monitoring

Si le marché ne produit pas ou ne produit que partiellement le résultat économique global escompté, l'État peut prendre le relais pour obtenir ce résultat. Toutefois, si l'État ne produit pas lui-même (par exemple par l'intermédiaire d'une entreprise publique), un problème principal-agent surgit en raison, premièrement, de la délégation de la surveillance à une autorité spécialisée et, deuxièmement, en raison de la relation entre cette autorité et l'entreprise mandatée. Les coûts de monitoring sont alors les coûts occasionnés par la surveillance des différents agents dans le cadre des interventions régulatrices de l'État. Ils ne peuvent pas toujours être précisément calculés, car ils dépendent de plusieurs facteurs : frais de personnel, honoraires de consultants, frais généraux administratifs, utilisation de ressources et frais de procédure. De plus, ces coûts ne sont pas statiques, mais sont au contraire soumis à des influences externes, en particulier politiques.

Dans le cas de la délégation de la surveillance à une autorité spécialisée, le principal politique (l'État) définit l'agent (l'autorité de régulation), en détermine la structure, en fixe les objectifs et les attributions, en nomme la direction et en surveille les activités. Le transfert des tâches de régulation et de la conduite du processus de régulation à une autorité *ad hoc* repose originellement sur l'idée que les coûts de transaction d'une modification de la régulation dans un secteur donné sont sensiblement moins élevés si les décisions relèvent d'une autorité spécialisée plutôt que d'un processus de révision légis-

(26) Les coûts de régulation indirects du marché postal sont souvent liés aux coûts directs. Ils sont influencés en particulier par la conception du cadre institutionnel de la régulation et par la répartition des pouvoirs et compétences. Cf. Jaag (2007) qui discute les coûts de la régulation du service universel.

lative dépendant des institutions politiques. Posner (1974, p. 350) relevait que la taille des parlements amenait la politique à déléguer les décisions (et des tâches) répétitives demandant une certaine expertise à des autorités ou institutions spécialisées. Suivant cette logique, les dispositions légales sont fréquemment formulées de manière à laisser à l'autorité de régulation le choix entre plusieurs mesures ou instruments de régulation compatibles avec la loi (27). Dès lors, même s'il en résulte des coûts de transaction globalement inférieurs, la délégation de la régulation à une autorité *ad hoc* entraîne aussi, du point de vue de la théorie du principal-agent, des coûts de monitoring ou d'information. En effet, dans un contexte de régulation dynamique, les autorités de régulation servent aussi leurs propres intérêts et adoptent vis-à-vis des autres acteurs du marché un comportement et une stratégie intéressés visant à étendre leurs prérogatives (28). Il en résulte des coûts, car l'agent ne poursuit alors plus exactement les mêmes buts que le principal et il faut soit en piloter les activités par des contrats incitatifs, soit surveiller ses activités.

L'autre aspect du problème principal-agent, occasionnant également des coûts de monitoring ou d'information, est la relation entre les autorités de régulation et les entreprises soumises à cette même régulation. On rencontre dans les secteurs régulés (industries de réseaux) des relations principal-agent en chaîne : les pouvoirs publics ou le ministère compétent ont des difficultés à contrôler les autorités de régulation, car celles-ci tirent avantage de leurs connaissances plus approfondies de l'industrie régulée et du fait qu'elles jouissent d'un meilleur accès aux informations. De leur côté, les autorités de régulation (tant les autorités de régulation sectorielles que les autorités de régulation de la concurrence) ont également d'importants problèmes d'information dans leurs relations avec les entreprises et les marchés qu'elles sont chargées de surveiller, en ceci qu'elles ne connaissent pas suffisamment les technologies mises en œuvre ni la structure de la demande du marché régulé (29). Enfin, les principaux connaissent mal la structure des coûts des opérateurs pos-

- (27) Cf. Knieps (2007), p. 185. Dans un rapport, l'OCDE (2006) ne manque pas de critiquer ce modèle de régulation inhabituel mis en place par la Suisse, même si le rapport en question ne met pas suffisamment en lumière le rôle joué par la « Surveillance des prix ». En substance, le rapport affirme que les conditions-cadres légales et institutionnelles et les pratiques de la régulation du secteur postal suisse sont incohérentes. Il critique aussi le fait que l'autorité de régulation ne soit pas totalement indépendante.
- (28) L'autorité de régulation postale suisse PostReg a d'ailleurs pris position dans ce sens lors de la procédure de consultation sur le projet de loi. Dans ses commentaires, PostReg demande que Postcom, la nouvelle autorité de régulation, jouisse d'un pouvoir accru d'émettre des directives ainsi que du pouvoir de réguler l'accès au réseau et de plafonner les prix (« price-cap regulation »). Elle souhaite en outre que des compétences claires en matière de fixation des prix soient attribuées à Postcom. Cf. PostReg (2008) et aussi le paragraphe concernant les dynamiques de la régulation.
- (29) Cf. Armstrong et Sappington (2006 p. 330) sur le contrôle des monopolistes par les régulateurs et les asymétries des informations.

taux, leurs systèmes internes d'incitation et les contrats qu'ils passent avec d'autres prestataires ou avec leurs clients (30). Voyons maintenant la nature et le rôle des coûts de coordination entre les instances de régulation.

Coûts de coordination

Les coûts de régulation directs comprennent des coûts de coordination qui résultent du fait que dans pratiquement toutes les industries régulées, il y a toujours plus d'un acteur institutionnel qui s'occupe des questions de régulation : l'autorité de régulation du secteur, bien entendu, mais aussi les autorités de la concurrence et les ministères compétents (31). Böhlhoff (2005, p. 16) décrit même un paysage régulateur comprenant d'autres acteurs que ceux mentionnés dans nos exemples. Ainsi, outre les ministères compétents en raison des contenus, les ministères des Finances, en raison de la propriété publique, peuvent aussi être impliqués dans les processus de régulation, de même que les tribunaux, qui y jouent un certain rôle en termes de jurisprudence. Enfin, les élus et autres comités parlementaires exercent aussi une influence sur l'évolution et les objectifs de la régulation. Il s'agit donc de coordonner les relations et les activités de l'ensemble de ces acteurs institutionnels, afin de prévenir toute « sur-régulation ». Nous partageons la thèse de Bauer (2005, p. 56) selon laquelle plus le régime de régulation est dispersé, autrement dit plus les acteurs impliqués sont nombreux, plus la probabilité est grande que des querelles administratives et des conflits de compétences et de pouvoir éclatent entre les acteurs du système. En nous fondant sur les théories décrivant le comportement des organisations et des systèmes bureaucratiques, nous partons de l'idée que les autorités de régulation cherchent naturellement à renforcer leur position dans le régime en place, ou au moins à la stabiliser. Comme nous l'avons déjà relevé, il n'était nullement question, à l'origine, que les autorités de régulation jouent elles-mêmes un rôle actif dans le développement des principes de régulation, mais elles se sont appropriées progressivement ce rôle. Le fait que plusieurs autorités puissent s'occuper des questions de régulation dans un même secteur montre bien qu'il est indispensable d'harmoniser leurs activités, afin d'éviter que le marché ne se trouve paralysé par un excès de régulation. Si cette coordination fait défaut ou est insuffisante, il en résulte des coûts supplémentaires dus à des doublons et à des incohérences du système.

(30) Cf. Estache et Martimort (1999).

(31) En Suisse, par exemple, le département fédéral (ministère) compétent pour le marché postal est le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Ont aussi leur mot à dire le Département fédéral des finances (DFF) dans son rôle de co-proprétaire et le Département fédéral de l'économie (DFE), auquel est rattachée la Surveillance des prix et la Commission de la Concurrence (ComCo). De plus, La Poste suisse étant propriété de l'État, il appartient au Conseil fédéral (Gouvernement) de décider de l'utilisation de son bénéfice. L'autorité de régulation centrale du marché postal suisse est un organe indépendant propre au secteur, dénommé PostReg. La Suisse dispose également d'un organe dénommé Surveillance des prix (Monsieur Prix).

Coûts de conformité (compliance costs)

Les coûts de conformité sont les coûts que l'entreprise soumise à régulation doit supporter pour remplir les obligations qui découlent de cette soumission. Ils comprennent : 1. les coûts de mise en œuvre des prescriptions de régulation et 2. les coûts d'information des autorités de régulation. Ils sont à la charge de l'industrie et trouvent à nouveau leur origine dans le problème principal-agent. Étant potentiellement plus exposées au risque d'abuser de leur puissance sur le marché, les entreprises historiques sont généralement plus régulées que les nouveaux entrants et supportent par conséquent une grande partie des coûts de conformité (32). Ceux-ci résultent non seulement de l'obligation de respecter les règles établies, mais encore de la nécessité d'entretenir des relations constructives avec les autorités de régulation. Les coûts de conformité sont particulièrement élevés chaque fois que les dispositions régulatrices sont modifiées ou ajustées et que les entreprises doivent s'adapter à la nouvelle donne. Ces coûts à la charge de l'industrie ne sont pas imputables uniquement aux départements d'entreprise qui s'occupent des affaires de régulation et éditent les rapports pour les autorités (33). Dans la plupart des cas, les coûts de conformité se répartissent sur différents secteurs et divisions de l'entreprise et peuvent inclure des charges salariales, des frais généraux, des frais de procédure et des honoraires de consultants. À cet égard, Coen (2005, p. 377) montre qu'il existe, en termes de ressources, une sorte d'interdépendance entre les autorités de régulation et les entreprises régulées : pour remplir leur mandat, les autorités cherchent à rassembler et parfois à publier des informations aussi détaillées que possible sur le marché et sur les prestataires. De leur côté, les entreprises cherchent à comprendre le processus de régulation et à influencer sur l'évolution du système de régulation et des institutions par lesquels elles sont affectées.

3.2. Coûts de régulation indirects et effets de la régulation

Le modèle originel de la concurrence parfaite débouche sur de nombreux résultats souhaitables : seuls les prestataires les plus efficaces survivent en

- (32) Le fait que les différentes autorités de régulation en Suisse s'intéressent aujourd'hui davantage à ce qui se passe dans le secteur postal accroît les obligations de la part des prestataires, en particulier de la part de la Poste suisse en tant que prestataire historique, ce qui se traduit par une augmentation globale des coûts de conformité.
- (33) En vertu de l'article 42 de l'ordonnance sur la poste, La Poste suisse est tenue, en sus de ses rapports au Conseil fédéral, de présenter à PostReg un rapport annuel rendant compte de l'observation des prescriptions de la législation postale. Ses obligations d'informer incluent les points suivants : la densité et l'évolution du réseau d'offices de poste ; les coûts du service universel et du réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du territoire ; la liste des services assurés distingués selon leur catégorie, à savoir services réservés, services non réservés et services libres, avec leurs coûts et revenus ainsi que les prix de transfert et les clés de répartition appliqués ; les résultats du contrôle indépendant de la qualité du service universel et de la satisfaction de la clientèle ; les modifications envisagées du service universel et l'évolution des emplois.

produisant aux prix les plus bas possible, les prix se situent à un niveau optimal et il n'est pas possible d'améliorer le bien-être d'un consommateur sans détériorer celui d'un autre. Toutefois, si les coûts économiques de la régulation sont supérieurs à ses bénéfices, l'intervention se solde par une baisse du niveau de prospérité. Or, les coûts de régulation indirects ne résultent pas exclusivement de la conception institutionnelle du système de régulation, mais sont aussi une conséquence de la régulation en tant que telle et des instruments mis en œuvre pour atteindre ses objectifs. Les conséquences ou effets négatifs de la régulation se manifestent par ce que nous appelons des coûts indirects (34). Ceux-ci peuvent résulter en particulier d'un mauvais choix technologique, d'une distorsion de l'offre sur le marché ou de politiques d'investissement et d'innovation inadéquates. Ainsi, compte tenu des coûts indirects, il faut se demander si les modèles et les méthodes de régulation appliqués sont effectivement à même de pallier les défaillances du marché ou si ce n'est pas plutôt l'intervention de l'État elle-même qui est une cause de défaillance régulatrice.

Marché et prix

Crew et Kleindorfer (2006) font valoir que la régulation des prix d'un monopole ne conduit pas nécessairement à la fixation de prix optimaux du point de vue économique (35). Le prix d'accès optimal selon Ramsey tient notamment compte, en sus des coûts marginaux, de l'élasticité des prix de la demande ainsi que de la substituabilité des prestations complètes et partielles. Dans la pratique, la tarification selon la règle de Ramsey bute souvent sur l'absence des données économétriques nécessaires (36). En effet, si elle entend fixer le prix efficace selon Ramsey, l'autorité de régulation doit connaître l'élasticité des prix et les coûts marginaux des producteurs. Or, ces informations ne sont généralement pas disponibles ou alors sont imprécises. Crew et Kleindorfer (2006, p. 74) en concluent que, précisément en raison des asymétries d'information, une régulation des prix selon la règle de Ramsey ainsi qu'une régulation visant à inciter les entreprises à fixer leur prix et à produire avec plus d'efficacité ne peuvent pas déployer tous leurs effets et ne se traduisent donc pas par une tarification efficace. Knieps (2005) estime aussi que les prestataires ne devraient pas être tenus de respecter des structures de prix déterminées, car cela les empêche de chercher de nouveaux systèmes de prix novateurs. Il n'est toutefois pas exclu que l'on trouve à l'avenir des règles plus favorables. La possibilité de développer des systèmes de tarification innovants doit donc rester ouverte à tous les concurrents. Dans un environnement où certains opérateurs voient

(34) Armstrong et Sappington (2006, p. 360) par exemple disent « Liberalization policies that primarily aid some competitors and handicap others on an ongoing basis can hinder the development of vigorous long-term competition ».

(35) Cf. De Donder (2006) qui développe un modèle théorique sur les prix d'accès optimaux dans le secteur postal.

(36) Cf. Elsenbast (1999, p. 59).

leurs tarifs strictement surveillés et régulés, la possibilité offerte à d'autres opérateurs de librement justifier un système de tarification constituerait une entrave structurelle à la concurrence (37). Par ailleurs, la structure des prix d'un marché est un signal important pour les nouveaux entrants. Si la régulation des prix aboutit à la fixation de prix de détail trop bas, cela peut décourager les concurrents potentiels et les amener à renoncer à accéder au marché. Parallèlement, des tarifs de gros trop bas pourraient conduire à des entrées inefficaces.

Il existe encore d'autres facteurs influençant l'évolution du marché, en particulier les restrictions structurelles ou institutionnelles de la liberté d'accès à ce dernier. Dans les industries de réseaux, il est courant d'octroyer des licences ou des concessions obligeant les prestataires à fournir certains services ou au contraire limitant leur offre de services (38).

Mais qui décide du nombre optimal de prestataires que doit comporter un marché donné et sur la base de quelles informations? En 2000, on a par exemple adjugé, par voie d'enchères, quatre licences UMTS sur le marché suisse des télécommunications. Or, même si l'on a fixé ce nombre de quatre licences sur la base d'une réflexion rationnelle, cela ne signifie pas pour autant qu'il s'agit du nombre optimal de concurrents sur ce marché. Selon les critères appliqués, ce genre de décision influe diversement sur la concurrence (39).

La fixation de salaires minimaux est aussi de nature à limiter l'accès au marché. Il est avéré par exemple que la fixation de salaires minimaux sur le marché postal allemand a amené des concurrents potentiels à renoncer à y opérer (40). En effet, ces salaires minimaux et l'exonération de la taxe sur la

(37) Cf. Armstrong et Sappington (2006) section 6.5 sur les désavantages de la régulation asymétrique et sections 7.4 - 7.7 sur des approches favorables pour réguler les structures des prix.

(38) Une des questions qui reste souvent en suspens en relation avec des licences et la progression de la libéralisation est précisément celle de la définition d'un instrument efficace de financement du service universel. En Europe, on ne dispose pratiquement pas de valeurs d'expérience montrant quelles sont les répercussions des différentes solutions de fonds de compensation sur l'évolution du marché des lettres et en particulier du service universel. En Allemagne, par exemple, Deutsche Post assure le service universel même si elle n'est pas tenue légalement à le faire. En France, depuis 1999, La Poste a, quant à elle, l'obligation de fournir le service universel, le financement étant assuré par le secteur réservé. Une solution de fonds de compensation est prévue pour le jour où le marché sera entièrement libéralisé, mais elle n'est pas encore clairement définie. Actuellement, la Poste française est indemnisée pour assurer l'exploitation de son réseau sur tout le territoire. Cf. Oxera (2006) pour un examen détaillé des mécanismes de financement du service universel postal.

(39) Cf. Vantomme et Fratini (2008) pour un examen détaillé des concessions de licence dans le secteur postal.

(40) Cf. Ecorys (2008).

valeur ajoutée accordée à Deutsche Post ont été perçus par la concurrence, en particulier par l'opérateur postal néerlandais TNT, comme de véritables barrières à l'accès au marché. Arguant que l'ouverture du marché allemand est incomplète, le gouvernement des Pays-Bas a même repoussé la libéralisation complète de son propre marché – initialement prévue au 1^{er} janvier 2007 et finalement implémentée en avril 2009. Ainsi, non seulement aucun nouveau concurrent ne s'est présenté sur le marché allemand, mais encore l'ouverture d'un autre marché national (Pays-Bas) a été retardée.

Enfin, d'autres effets négatifs de la régulation, peuvent être détectés lorsqu'on met en balance, d'un côté, les distorsions de la concurrence et, de l'autre, les gains d'efficacité qui peuvent en résulter sur le marché par des fusions et des acquisitions. En effet, des fusions, accords ou pratiques commerciales théoriquement dommageables en termes de concurrence peuvent néanmoins avoir des effets positifs sur le marché. Ainsi, une fusion se traduira certes par une plus grande concentration des prestataires sur le marché, mais elle peut aussi entraîner une baisse des coûts grâce à des économies d'échelle. De même, les contrats de fourniture ou d'approvisionnement exclusifs permettent à leurs signataires de se soustraire au jeu de la concurrence, mais peuvent aussi déboucher sur un gain d'efficacité en termes aussi bien de commercialisation de produits que d'échanges d'informations (41). Il ne faut bien sûr pas en déduire que réguler la concurrence et contrôler les fusions est inmanquablement contre-productif, mais cela montre que ce type de régulation peut aussi freiner l'essor du marché.

Technologie et investissements

Une régulation poursuivant des objectifs de politique sociale, régionale ou même environnementale peut empêcher les entreprises qui lui sont soumises d'aligner leur offre sur la demande effective, ce qui peut aussi avoir des répercussions négatives sur l'investissement (42). La régulation doit donc inciter à innover et à investir et, pour cela, permettre aux entreprises de rentabiliser leurs investissements. Si les incitations et les mesures de protection des investissements sont sous-optimales, les prestataires rechignent à innover et à investir dans de nouvelles technologies, avec pour résultat que le marché ne se

(41) Cf. aussi Oxera, (2004, p. 15).

(42) En effet, même si elle constitue une plus-value pour les particuliers, la définition légale de l'accessibilité des offices de poste inhibe l'adoption de solutions d'avenir innovantes, tenant compte des besoins en constante évolution des clients. Les agences postales gérées par des tiers sont un bon exemple de ce genre de solutions : avec leur horaire d'ouverture sensiblement plus étendu que celui des offices de poste ordinaires, elles répondent mieux aux besoins de la clientèle.

(43) Cf. Cohen et Levin (1989) pour une évaluation empirique sur la relation de la structure de marché et l'innovation. Jaag (2007) discute l'effet de la libéralisation et de la privatisation sur l'innovation dans le secteur postal.

développe pas autant qu'escompté (43). La régulation de l'accès aux goulots d'étranglement monopolistiques offre un bon exemple de ce type de situation (44). La régulation fait que le prix d'accès est soumis en permanence à une forte pression de la part des clients, qui ont intérêt à le maintenir à un niveau aussi bas que possible, car ils peuvent ainsi réduire au minimum les coûts de leurs propres services et offrir ces derniers à un tarif plus avantageux que l'entreprise établie. De son côté, le propriétaire du goulot d'étranglement a au contraire intérêt à négocier un prix d'accès le plus élevé possible. Les incitations à innover sont limitées, car le propriétaire n'est pas intéressé à développer ses installations, si c'est pour répercuter les gains d'efficience qui en résulteraient sur ses concurrents. Quant à ces derniers, ils n'ont pas non plus d'intérêt particulier à investir dans leur propre infrastructure ou dans des équipements de substitution. Le problème s'accroît encore lorsque l'autorité de régulation fixe le prix d'accès *ex ante* et à un niveau trop bas (45). Dans un tel cas de figure, il peut même se révéler plus efficient, selon les caractéristiques de l'industrie concernée, de renoncer à toute régulation que d'en adopter une trop rigide (46).

Knieps (2005) ainsi que Sidak et Spulber (1998) ont démontré que les nouveaux entrants potentiels ne sont pas intéressés à accéder au marché en y apportant une nouvelle technologie, du moment qu'ils peuvent disposer des capacités dont ils ont besoin aux mêmes conditions en les acquérant auprès des prestataires établis. Et ils sont d'autant moins enclins à le faire s'ils craignent que leur nouvelle technologie sera rapidement dévalorisée par une autre encore plus efficiente. Les prestataires établis ne sont quant à eux pas incités à investir dans leur infrastructure de réseau, puisqu'ils ne peuvent guère s'attendre à récupérer le capital investi (47).

Enfin, il est une question déterminante en matière d'investissements : qui supporte les risques ? Il s'agit, d'une part, de risques technologiques et systémiques et, d'autre part, des risques et des incertitudes liés à la sécurité de la

(44) La fixation *ex post* des conditions d'accès à l'infrastructure régies par la loi, en particulier des mécanismes de prix, peut avoir un double effet négatif : d'une part sur l'amortissement des installations et, d'autre part, sur le développement de nouveaux systèmes de prix négociés directement entre prestataires.

(45) Cf. Armstrong et Sappington (2006, p. 340).

(46) L'observation de ce qui s'est passé sur le marché suisse des colis après sa libéralisation complète en 2004 montre en effet que les prestataires ont été à même de négocier des contrats d'utilisation réciproque de leurs infrastructures sur une base commerciale. La Poste suisse a par exemple conclu avec les opérateurs postaux privés, en 2006, un contrat-cadre réglant l'accès réciproque des parties à leurs infrastructures respectives. Se fondant sur ce contrat-cadre, elle a ensuite négocié avec DHL, en été 2008, les conditions d'accès de ce prestataire privé à ses boîtes postales.

(47) Cf. Armstrong et Sappington (2006, p. 338) sur la relation des prix long terme et les investissements des opérateurs.

fourniture du service universel ainsi qu'aux objectifs sociopolitiques de ce dernier. Si les exploitants de réseaux établis doivent supporter seuls ces risques, cela freine l'investissement et, par conséquent, l'essor du marché.

Dynamique de la régulation

Knieps (2005) fait valoir que dans les secteurs dynamiques la rapidité des progrès techniques entraîne la disparition progressive de nombreux domaines présentant un goulot d'étranglement monopolistique. L'essor d'une concurrence intermodale peut même rendre la régulation inutile, de sorte qu'il s'agit d'en réexaminer le bien-fondé à intervalles réguliers. À cet égard, on peut répartir les erreurs de régulation en deux catégories : il y a erreur de premier ordre lorsque l'autorité de régulation intervient sur le marché alors que la concurrence fonctionne bien et qu'il n'est pas nécessaire de le faire. Il y a erreur de deuxième ordre lorsqu'au contraire l'autorité de contrôle n'intervient pas alors que la situation concurrentielle l'exige. Le manque de dynamisme en matière de régulation peut avoir des effets négatifs sur le marché. Ainsi, si les prestataires définissent leur modèle d'entreprise en fonction de la régulation, il peut en résulter une certaine rigidité des prix. Supprimer brusquement la régulation reviendrait alors à priver ces entreprises de leurs bases économiques.

Les institutions de régulation d'aujourd'hui ont inévitablement une influence sur la régulation de demain (48). Une intervention sur le marché peut ensuite en nécessiter une autre. Et la nouvelle intervention censée corriger les défaillances de la première peut être encore plus importante que celle-ci. L'exemple concernant le marché postal allemand – fixation de salaires minimaux et exonération du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée pour Deutsche Post – montre que les mesures de régulation peuvent influencer le développement et la dynamique non seulement du marché national, mais aussi des marchés d'autres pays. Dès qu'un réseau ou une partie de réseau perd les caractéristiques d'un goulot d'étranglement monopolistique ou ne comporte plus d'acteurs puissants sur le marché (à la suite par exemple de progrès technologiques), il faut mettre un terme à sa régulation (49) ou du moins faire évo-

(48) Faisant abstraction de tout argument économique, PostComm, l'autorité de régulation britannique, a par exemple mis en place une régulation de fait de l'accès au réseau, qui s'est traduite par la fixation de prix d'accès très bas. Aujourd'hui, force est de constater qu'en Grande-Bretagne, sur l'ensemble des niveaux de la chaîne de valeur, la concurrence est nettement moins intense que sur les autres marchés postaux libéralisés : à ce jour, pratiquement aucun nouveau concurrent ne s'est présenté. Au lieu de cela, on a assisté à un marché de consolidation (levée et tri) beaucoup plus évolué que dans d'autres pays. Pour la distribution, tous les envois sont remis à Royal Mail, aux prix d'accès très bas évoqués ci-dessus. Ce type de régulation de l'accès au réseau a pour effet de renforcer l'organisation de distribution et, par conséquent, la position de l'entreprise postale établie sur le marché.

(49) Knieps (2007, p. 191).

luer la régulation. Armstrong et Sappington (2006, p. 360) soulignent : « *Consequently, although liberalization should ultimately lead to reduced regulatory oversight and control, more pronounced regulatory and antitrust oversight may be required on an interim basis to ensure that regulatory policy is tailored appropriately to the evolving level of competition and that competition is protected* ». Or, le processus de retrait progressif (*phasing out*) (50) de la régulation du secteur concerné peut être ralenti par le fait que l'autorité de régulation a pour sa part intérêt (ou considère socialement préférable) à ce que le système soit maintenu (51). Il est probable, en effet, que les autorités de régulation ne soient guère intéressées à voir leur influence et leurs attributions limitées, voire disparaître. Au nom de la défense de leurs propres intérêts bureaucratiques, elles s'efforcent généralement d'étendre leur influence, même si cela va parfois à l'encontre des objectifs qui leur sont assignés à l'origine (52). Mueller (2003) et Wheaterby (1971) affirment que les régulateurs s'efforcent en permanence de maximiser leur budget, d'augmenter leur effectif, d'améliorer les perspectives de carrière qu'ils offrent et/ou d'accroître leur influence politique. Wilks et Bartle (2002, p. 148) soulignent que l'on ne s'attendait pas initialement à ce que les autorités de régulation participent activement à la formulation des directives de régulation. Or, elles sont de plus en plus actives dans ce domaine, tentant d'exercer ainsi une influence sur l'environnement dans lequel elles opèrent.

IV. — CONCLUSIONS

La plus grande partie de la littérature consacrée à la régulation des industries de réseaux traite des effets positifs de la régulation sur les défaillances du marché. Dans le présent article, nous nous sommes concentrés au contraire sur les effets potentiels négatifs de la régulation. Il ne faut toutefois pas en conclure que la régulation est mauvaise en soi et ne déploie que des effets négatifs. Notre intention est simplement de souligner que, parfois, elle n'a pas uniquement les effets escomptés et ne permet pas d'atteindre les objectifs initialement fixés. La régulation se justifie notamment lorsque les caractéristiques économiques du marché concerné ne permettent pas de s'en passer. C'est le cas en

(50) *Phasing-out*: démantèlement de la régulation spécifique à un secteur lorsque cette régulation ne se justifie plus.

(51) Cf. Knieps (1997) et Armstrong et Sappington (2006, p. 339).

(52) Néanmoins, si l'on prend pour exemple la révision en cours de la législation postale en Suisse, il apparaît clairement que l'autorité de régulation essaie d'influer sur la constitution des institutions de régulation et, partant, sur le paysage régulateur lui-même. Ses demandes relatives à un pouvoir accru d'émettre des directives, à un pouvoir de réguler l'accès au réseau et de plafonner les prix et à l'attribution de compétences claires en matière de fixation des prix témoignent du fait qu'elle tente de légitimer l'extension de ses attributions au niveau institutionnel et de prolonger son mandat.

particulier du marché postal, dans la mesure où il s'agit d'atteindre des objectifs sociopolitiques, autrement dit de garantir et maintenir le service universel. Quant à savoir s'il est nécessaire de constituer une autorité de régulation nationale indépendante ou s'il suffit de disposer d'un service spécialisé avec une simple fonction de surveillance, nous laissons la question ouverte. Comme nous l'avons souligné, aucun système de régulation unifié ne s'est imposé sur les marchés postaux européens jusqu'à maintenant, si bien qu'il y règne une grande hétérogénéité, tant dans la conception des autorités de régulation que dans la définition du service universel. À cet égard, en ce qui concerne le marché postal, on ne peut exclure que les autorités ordinaires de la concurrence disposent de compétences suffisantes pour atteindre les objectifs souhaités de la régulation. La nécessité d'une autorité de régulation indépendante propre au secteur postal n'est pour le moins pas établie.

Lors de la définition des conditions-cadres régulatrices, il y a lieu de n'inscrire dans la loi aucune prescription régulatrice inutile et de s'assurer que le cadre de régulation reste toujours flexible et soit régulièrement réexaminé. Il faut en effet non seulement que le marché se conforme à la régulation, mais encore qu'il soit possible de changer la régulation, selon une approche dynamique de sa mise en œuvre, si l'évolution du marché l'exige.

Même si les coûts de la régulation ne sont pas quantifiés dans le présent article, les exemples donnés dans les paragraphes traitant des coûts de régulation directs et indirects sont révélateurs de la façon dont ces coûts se manifestent ou pourraient de manifester sur le marché postal. En particulier, les observations montrent qu'en Suisse, la conception institutionnelle de la régulation n'est pas optimale et qu'il en résulte des coûts de transaction relativement élevés entre les différentes autorités concernées. De plus, les exemples donnés suggèrent toutefois qu'il n'est pas nécessaire de réguler l'accès au réseau et qu'il n'en résulterait pas nécessairement de gain d'efficacité. Le risque existe en effet d'aboutir à une sur-régulation qui paralyse le marché au lieu d'en favoriser le développement. De façon générale, on observe en outre que dans les industries soumises à régulation, les différents régulateurs tentent souvent d'élargir leurs attributions et leur domaine de responsabilité. Il s'ensuit que les cadres institutionnels influencent aussi – positivement ou négativement – l'efficacité des marchés postaux (et des autres industries de réseaux).

Notre approche des coûts de la régulation veut être une contribution à une meilleure compréhension des conséquences de la régulation, ainsi que du rôle et de l'influence des autorités de régulation sur les industries de réseaux. Selon nous, la comparaison des coûts de régulation directs et indirects sur divers marchés postaux peut aider à déterminer comment concevoir les institutions et les conditions-cadres de régulation pour à la fois promouvoir la concurrence et satisfaire aux objectifs du service public. Des recherches futures devraient identifier les actuels et futurs coûts de la régulation dans les différentes industries de réseaux. À l'aide d'études de cas et d'autres recherches empiriques, il semblerait utile d'étudier quels types de coûts sont pertinents, dans quelles

industries et en fonction de quel type d'institutions. Le but doit être de développer un cadre analytique générique qui permettra de comparer les pratiques de régulation et d'en déduire les meilleures pratiques en la matière, ainsi que des recommandations quant à la conception de systèmes institutionnels de régulation.

BIBLIOGRAPHIE

- ARMSTRONG M. and SAPPINGTON D.-E.-M. (2006), « Regulation, Competition and Liberalization », *Journal of Economic Literature*, 44 (2) : 325-366.
- ARROW K. (1969), « The Organisation of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Markets Versus Non-Market Allocation », in R.-H. Haverman and J. Margolis (eds), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago: Markham, 43-51.
- BAUER M.-W. (2005), « Administrative Costs of Reforming Utilities », in D. Coen and A. Héritier (eds), *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltham *et al.* : Edward Elgar Publishing, pp. 53-85.
- BERGMAN L., DOYLE C. *et al.* (1998), *Europe's Network Industries: Conflicting Priorities – Telecommunications: Monitoring European Deregulation*. London: Centre for Economic Policy Research.
- BÖLLHOFF D. (2005), « Developments in Regulatory Regimes: Comparison of Telecommunications, Energy and Rail », in D. Coen and A. Héritier (eds), *Refining Regulatory Regimes: Utilities in Europe*. Cheltham *et al.* : Edward Elgar Publishing.
- CAZALS C., DE RYCKE M. *et al.* (2004), « Monopole naturel et économies d'échelle dans la distribution. Une comparaison des approches paramétriques et non paramétriques », in J. Toledano (ed.), *Économie postale: les fondements*, Paris. Economica, pp. 116-132.
- COEN D. (2005), « Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets », *Governance*, 18 (3) : 375-398.
- COHEN W.-M. and LEVIN R.-C. (1989), « Empirical studies of innovation and market structure », in R. Schmalensee and R.-D. Willig (eds), *Handbook of Industrial Organization*. Amsterdam: North-Holland, pp. 1059-1107.
- CREMER H. (2004), « Concurrence et service public dans le secteur postal », in J. Toledano (ed.), *Économie postale: les fondements*. Paris: Economica, pp. 7-13.
- CREMER H., GRIMAUD A. *et al.* (2004), « Le coût du service universel dans le secteur postal », in J. Toledano (ed.), *Économie Postale*. Paris: Economica, pp. 398-421.
- CREW M.-A. and KLEINDORFER P.-R. (2000), « Liberalization and the Universal Service for Posts », in M.-A. Crew and P.-R. Kleindorfer (eds), *Current Directions in Postal Reform*. Bosten *et al.* : Kluwer Academic Publishers, pp. 3-28.
- CREW M.-A. and KLEINDORFER P.-R. (2006), « Regulation, Pricing and Social Welfare », in M.-A. Crew and D. Parker (eds), *International Handbook of Economic Regulation*. Cheltham *et al.* : Edward Elgar Publishing, pp. 63-81.
- DE BIJL P., VAN DAMME E. *et al.* (2006), « Regulating Access to Stimulate Competition in Postal Markets », in M.-A. Crew and P.-R. Kleindorfer (eds), *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*. Boston: Springer Science, pp. 153-172.

- DE DONDER P. (2006), « Access Pricing in the Postal Sector: Theory and Simulations », *Review of Industrial Organization*, 28 (3): 307-326.
- DEN BUTTER F., DE GRAF M. *et al.* (2009), *The Transaction Costs Perspective on Costs and Benefits of Government Regulation: Extending the Standard Cost Model*. Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2009-013/3. Amsterdam: University of Amsterdam, Faculty of Economics and Business Administration
- ECORYS (2005), *Development of competition in the European postal sector*. Study for DG Internal Market and Services, European Commission.
- ECORYS (2008), *Main Developments in the postal Sector (2006-2008)*. Study for DG Internal Markets and Services, European Commission.
- ELSENBAST W. (1999), *Universaldienst unter Wettbewerb*. Baden-Baden: Nomos.
- ESTACHE A. and MARTIMORT D. (1999), *Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions*. World Bank Policy Research Working Paper, n° 2073.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2008), « 3rd Postal Directive (2008/06/EC) ».
- FINGER M. (2006) *De- und Re-Regulierung der Netzwerkindustrien: Wohin geht die Reise?* Lausanne: CDM Working Paper Series.
- FLORENS J.-P. and BERNARD R. (2004), « Les coûts – Introduction », in J. Toledano (ed.), *Economie postale: les fondements*. Paris: Economica, pp. 103-115.
- JAAG C. (2007), « Innovation in the Swiss Mail Sector: deregulation versus liberalization », *International Journal of Regulation and Governance*, 7(2): 147-156.
- JAAG C. (2007), « Liberalization of the Swiss Letter Market and the Viability of Universal Service Obligations », *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 143 (3): 261-282.
- JAAG C. and TRINKNER U. (2008), « Pricing in Competitive Two-Sided Mail Markets », in M.-A. Crew and P.-R. Kleindorfer (eds), *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*. Cheltham *et al.*: Edward Elgar Publishing.
- KNIEPS G. (1997), « Ansätze für eine “schlanke” Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation in Deutschland », *Ordo*, 48: 253-268.
- KNIEPS G. (2002), « Does the System of Letter Conveyance Constitute a Bottleneck Resource? » in G. Kuhlenkamp and A. Niederprüm (eds), *Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets*. Rheinbreitback: WIK. pp. 9-22.
- KNIEPS G. (2005), *Wettbewerbsökonomie – Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik*. Berlin *et al.*: Springer.
- KNIEPS G. (2007), *Netzökonomie*. Wiesbaden: Gabler.
- MUELLER D.-C. (2003), *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NERA (2004), *Economics of Postal Services*. Report for DG Internal Market and Services, European Commission.
- OECD (2006), « OECD Reviews of Regulatory Reform – Switzerland: Seizing the Opportunities for Growth », *OECD Governance*, 2006 (7): 1-188.
- OXERA (2004), *Costs and Benefits of Market Regulators*. Study for the Dutch Ministry of Economic Affairs.
- OXERA (2006), *Funding Universal Service Obligations in the Postal Sector*. Report prepared for La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, Poczta Polska.
- PANZAR J.-C. (1999), « Is postal Service a Natural Monopoly », in M.-A. Crew and P.-R. Kleindorfer (eds), *Competition and Innovation in Postal Services*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- PANZAR J.-C. (2008), « Interactions Between Regulatory and Antitrust Policies in a Liberalized Postal Sector », in M.-A. Crew, P.-R. Kleindorfer and J.-I. Campell (eds), *Handbook of Worldwide Postal Reform*. Cheltham *et al.*: Edward Elgar Publishing.
- PANZAR J.-C. and WILLIG R.-D. (1977), « Free Entry and the Sustainability of Natural Monopoly », *The Bell Journal of Economics*, 8 (1): 1-22.
- PLAUT ECONOMICS (2007), *Opening Postal Markets in Switzerland*. Report for the Federal Department of Economic Affairs.
- POSNER R.-A. (1974), « Theories of Economic Regulation », *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5 (2): 335-358.
- POSTREG (2008), « Stellungnahme zum Postgesetzentwurf im Rahmen der Vernehmlassung », Bern: Postreg.

- SIDAK J.-G. and SPULBER D.-F. (1998), « Deregulation and Managed Competition in Network Industries », *Yale Journal on Regulation*, 15 (1): 117-147.
- TOLEDANO J. (2004), « Quel devenir pour le service public postal ? Une grille d'analyse », in J. Toledano (ed.), *Économie postale : les fondements*. Paris : Economica. pp. 14-39.
- VANTOMME J. and FRATINI A. (2008), « Licensing Regimes in the Postal Sector: The Impact of the Recent EC Proposal for a Third Postal Directive », in M.-A. Crew and P.-R. Kleindorfer (eds), *Competition and regulation in the Postal and Delivery Sector*. Cheltham *et al.* : Edward Elgar Publishing.
- WAETHERBY J.-L. (1971), « A Note on Administrative Behavior and Public Choice », *Public Choice* (11): 107-110.
- WIK-CONSULT (2005), *Evaluation des Schweizer Postmarktes*. Studie für die Postregulierungsbehörde PostReg.
- WIK-CONSULT (2006), *Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)*. Study for DG Internal Market and Services, European Commission.
- WILKS S. and BARTLE I. (2002), « The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies », *West European Politics*, 25 (1): 148-172.
- WILLIAMSON O.-E. (1998), « Transaction Cost Economics: How It Works ; Where It Is Headed », *De Economist*, 146 (3), 23-58. – (1999), « Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective », *The Journal of Law, Economics and Organization Theory*, 15 (1), 306-342.