

## L'économie politique de la réglementation

Jean Tirole

Volume 66, Number 3, septembre 1990

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/601538ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/601538ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

HEC Montréal

### ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Tirole, J. (1990). L'économie politique de la réglementation. *L'Actualité économique*, 66(3), 305–318. <https://doi.org/10.7202/601538ar>

## L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION\*

Jean TIROLE

*Massachusetts Institute of Technology*

### 1. INTRODUCTION À L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA RÉGLEMENTATION.

La théorie de la réglementation a subi de profonds changements dans la dernière décennie. Elle a reconnu qu'une description réaliste du problème de contrôle des entreprises (publiques ou privées), sous contrat avec l'État, doit prendre en compte l'asymétrie d'information entre ces entreprises et leurs régulateurs. En l'absence d'asymétrie d'information (ou plus généralement de contraintes transactionnelles), les régulateurs pourraient parfaitement contrôler le comportement des entreprises sous tutelle. La théorie nouvelle de la réglementation incorpore de façon explicite les contraintes auxquelles font face les régulateurs en supposant que les entreprises sous tutelle disposent de plus d'information sur leur technologie (le plus souvent) ou sur leur demande (parfois). À la suite des travaux pionniers de Baron-Myerson [1982] et Sappington [1982], de nombreux articles ont analysé le contrôle des prix d'une entreprise réglementée en l'absence de l'observation de ses coûts. Mes travaux avec Jean-Jacques Laffont, par contre, ont supposé que les coûts étaient observables, éventuellement avec erreur, et ont étudié le contrôle des coûts et des prix des entreprises réglementées.

La nouvelle théorie de la réglementation (dont certaines lignes sont résumées par Baron [1989], Besanko-Sappington [1987] et Caillaud *et al.* [1988]) a conservé l'hypothèse de la théorie reçue (par exemple, le modèle de Ramsey et Boiteux et la théorie de la contestabilité) que les régulateurs maximisent le bien-être social. Cette approche paraît appropriée pour des travaux exploratoires sur le sujet. Cependant, elle a certaines limitations, qui rendent impossible l'appréhension de la réalité de la réglementation sans relâcher l'hypothèse de bienfaisance:

*Limitation n°1:* En présence de régulateurs bienfaisants, la taille optimale du secteur réglementé serait l'économie toute entière. Même si les régulateurs de la théorie nouvelle ne peuvent pas mettre en oeuvre l'optimum premier à cause de l'asymétrie d'information, ils maximisent le bien-être social sous les contraintes informationnelles et mettent donc en oeuvre l'optimum second. Donc, si l'on ignore

---

\* Conférence prononcée le 17 mai 1990 lors du 30<sup>e</sup> congrès de la Société canadienne de science économique, tenu à Saint-Jovite. J'ai bénéficié des utiles commentaires de Jean-Jacques Laffont.

les coûts administratifs (salaire des régulateurs), il est optimal de confier l'ensemble de l'économie à de tels régulateurs. Cependant, il semble difficile de justifier ou d'expliquer le domaine restreint du secteur réglementé dans nos économies par de seuls coûts administratifs. Si l'on comprend bien que l'on ne peut pas soumettre un artisan ou petit entrepreneur au dispositif complexe de réglementation d'une entreprise de téléphone ou d'électricité, les coûts administratifs ne semblent pas suffisants pour expliquer la non-réglementation d'industries composées de grandes entreprises.

*Limitation n° 2:* Cette théorie ne permet pas d'expliquer le contrôle parfois serré des agences gouvernementales (dorénavant abrégées par *AG*) par le principal politique (*PP*), c'est-à-dire le législatif, l'exécutif et le judiciaire. L'on ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas faire entière confiance à des régulateurs bienfaisants. [Note: nous appellerons «décideurs publics» l'ensemble *AG* plus *PP*.]

Elle ne permet pas non plus d'appréhender la question de séparation des pouvoirs entre les différentes branches de l'Etat chère à Montesquieu, ou d'examiner la question de l'indépendance des *AG* vis-à-vis du *PP*.

Enfin, elle ne peut expliquer pourquoi les décideurs publics sont contraints par des règles de procédures administratives (sur l'octroi des marchés publics, sur la conduite des enquêtes d'utilité publique, etc.) et par des restrictions sur leurs instruments (dans certains industries, les régulateurs ne peuvent pas faire de transferts monétaires aux entreprises réglementées; dans d'autres ils peuvent interdire certains produits ou pratiques, mais ne sont pas autorisés à mettre en oeuvre des mécanismes incitatifs plus complexes; etc). De telles contraintes sont, au mieux, inutiles et, en général, nuisibles si les régulateurs sont bienfaisants. Par exemple, l'interdiction de transférer de l'argent aux entreprises réglementées va à l'encontre du principe économique de base que les consommateurs ne doivent payer que le coût marginal, et non le coût fixe des entreprises à rendements croissants.

*Limitation n° 3:* Les groupes de pression (entreprise réglementée, entreprises produisant des biens substitués ou complémentaires, consommateurs, écologistes, etc.) ne joueraient d'autre rôle que celui d'acquiescer de l'information afin de réduire l'asymétrie d'information entre régulateurs et entreprises sous tutelle. Tandis que les groupes de pression ont de fait une activité informationnelle comme nous le discuterons plus tard, cette activité est une représentation bien pauvre de leur rôle dans la vie publique. Tout d'abord, il ne peut expliquer l'influence importante des entreprises réglementées sur les décisions des régulateurs. Ces entreprises ont peu d'intérêt à fournir de l'information qui permettrait à leur régulateurs de mieux les contrôler! Ensuite, l'on peut se demander si les groupes de pression sont toujours plus qualifiés que les experts des *AG* pour acquiescer cette information. Enfin, il ressort de l'observation des industries réglementées que souvent l'influence d'un groupe de pression n'est pas liée à une information qui n'était pas disponible à une *AG*. De manière similaire, il nous semble que les médias joueraient un rôle moins important dans un monde de régulateurs bienfaisants.

Ces limitations suggèrent que la théorie moderne de la réglementation pourrait bénéficier considérablement de l'apport de la science politique et de l'économie politique en matière d'organisation de l'Etat et du processus des décisions publiques. L'importance des groupes de pression dans la vie publique a été discutée dans les travaux des Fédéralistes aux Etats-Unis (en particulier par Madison). Plus tard, Marx suggéra que l'Etat utilise son pouvoir de coercition au bénéfice des grandes entreprises capitalistes. Mais cette vision de la «capture» de la vie publique par les groupes de pression ne fut pleinement développée qu'au vingtième siècle par les spécialistes de sciences politiques (Bentley, Truman) et par les économistes des écoles de Chicago (Stigler, Peltzman, Becker) et de Virginie (Buchanan, Tollison, Tullock). En particulier, l'une des contributions fondamentales de Stigler [1971] est d'appliquer la théorie des groupes de pression de Downs et Olson à la réglementation.

Cette dernière théorie implique que le pouvoir d'un groupe de pression est déterminé par au moins deux facteurs, son enjeu et son coût d'organisation. D'une part, un groupe de pression se mobilisera plus si les diverses options gouvernementales envisagées ont des effets très différents sur son bien-être. D'autre part, son coût d'organisation doit être décomposé en deux éléments: le «coût de mobilisation» et le «coût de transfert». Le coût de mobilisation dépend de la structure du groupe de pression. Par exemple, les contribuables sont nombreux et dispersés; tandis que leur enjeu collectif peut être important, leur enjeu personnel est souvent minime, de sorte que la plupart d'entre eux ne s'informent pas et n'interviennent pas sur des problèmes de réglementation ponctuels. Par contre, beaucoup d'industries (cartellisées, ou même concurrentielles) sont bien organisées. Les coûts de transfert représentent la perte associée au transfert de ce que nous appellerons «revenu équivalent» par le groupe de pression aux décideurs publics.

Cette discussion nous amène à analyser la réciprocité entre groupes de pression et décideurs publics. Pour qu'il y ait capture, il faut que les parties puissent offrir des faveurs réciproques. Les décideurs publics peuvent bien entendu augmenter le bien-être du groupe de pression en prenant des décisions qui lui sont favorables. Ce que le groupe de pression peut offrir en échange est plus flou, mais bien réel: aux fonctionnaires des AG, des emplois à leur sortie de l'agence, l'absence de plaintes quant à leur gestion de l'industrie; au PP (législatif, exécutif), des votes pour leur réélection, des contributions électorales, des contrats juteux avec leurs cabinets d'avocats ou de conseil; aux deux, des pots-de-vin, des frais de promotion (repas, séjours touristiques, etc...), et des «relations amicales». Tous ces transferts de «revenu équivalent» aux décideurs publics impliquent certains coûts (les décideurs publics préféreraient des transferts monétaires directs, mais de tels transferts sont en général illégaux).

Il existe peu de tentatives de formalisation de la capture des décisions publiques par les groupes de pression. Dans les modèles de l'école de Chicago (Peltzman [1976], Becker [1983, 1985]), les groupes de pression choisissent leur niveau de transferts. Un transfert plus élevé accroît la probabilité que la décision soit favorable

au groupe de pression. En équilibre de Nash, le coût marginal des transferts pour chaque groupe de pression est égal à la probabilité marginale d'influencer la décision multipliée par l'enjeu pour le groupe. Ces travaux ont l'avantage d'incorporer les groupes de pression à la prise de décision et d'analyser le caractère non coopératif des décisions d'influence de ces groupes. Cependant, ces travaux restent préliminaires pour au moins quatre raisons:

*Raison n° 1:* L'objet de la décision publique reste abstrait. Souvent, il s'agit de répartir une somme fixe entre les groupes de pression (voir, par exemple, les travaux de Becker). En revanche, les problèmes de réglementation ont des structures bien précises; et ils ne se réduisent pas au partage d'une somme fixe. Par exemple, les méthodes de remboursement des coûts affectent l'efficacité productive; et la tarification des entreprises sous tutelle affecte l'efficacité allocative.

*Raison n° 2:* Les modèles de l'école de Chicago (comme ceux de l'école de Virginie) ne font pas de distinction entre *AG* et *PP*. De fait, leur décideurs publics sont généralement interprétés comme des politiciens. Cependant, il est important d'inclure les *AG* dans une description réaliste de la réglementation. Un rôle crucial de ces agences est de consacrer leur temps et expertise à la recherche d'information sur les industries réglementées pour le *PP*. La fonction même des *AG* implique une asymétrie d'information entre elles et le *PP*, ce qui soulève le problème de leur contrôle. Les travaux récents en sciences politiques (McCubbins-Schwartz [1984], McCubbins-Noll-Weingast [1987, 1988], Weingast [1984]) ont analysé le problème de délégation associé.

*Raison n° 3:* Les problèmes informationnels ne sont pas décrits de façon explicite. Mais ces problèmes nous semblent centraux à la vie politique. Dans un monde d'information parfaite, les électeurs et cours de justice pourraient contrôler les politiciens. Ces derniers n'auraient aucun mal à contrôler leurs *AG*. Ces dernières enfin pourraient parfaitement contrôler leurs industries. Et l'on voit alors mal quel pourrait être le rôle des groupes de pression.

La description des problèmes informationnels n'est pas simplement motivée par la poursuite d'exactitude ou d'esthétique du théoricien. Comme nous le verrons, l'introduction de l'information révèle par exemple un déterminant important du pouvoir des groupes de pression au-delà des deux déterminants mentionnés plus haut. Elle permet aussi une analyse plus précise de l'effet des groupes de pression sur les schémas d'incitation, sur la tarification, etc...

*Raison n° 4:* Les modèles non basés sur la théorie de l'information supposent que l'ensemble de décisions disponibles pour ceux qui se font influencer par les groupes de pression est exogène. Cependant, une des questions intéressantes de l'analyse est celle de la «réponse institutionnelle» à la menace de la capture par les groupes de pression. Comme nous le verrons, l'ensemble de choix possibles pour ceux qui se font influencer est endogène et reflète la possibilité de collusion. Par exemple, l'ensemble de décision d'une *AG* est contraint par le *PP*; et les ensembles de décision des *AG* et *PP* sont contraints par la constitution ou les antécédents juridiques.

Développer une théorie politique de la réglementation qui reflète les apports de la théorie du principal et de l'agent est bien entendu une tâche ardue. Il faudra de longues et complexes recherches avant qu'une telle théorie offre une représentation réaliste de la réglementation. Le reste de cet article suggère quelques éléments qui pourraient être utilisés dans cette construction, et est basé sur des travaux avec Jean-Jacques Laffont.

## 2. POUVOIR DES GROUPES DE PRESSION: UN EXEMPLE.

Considérons le problème de réglementation d'un monopole naturel (cet exemple analyse un cas particulier du modèle de Laffont-Tirole [1988], auquel nous nous référons pour les hypothèses complètes et une analyse plus précise). La structure hiérarchique a trois niveaux: entreprise réglementée (agent)/AG (superviseur)/PP (principal).

— L'entreprise réglementée produit zéro ou une unité d'un bien, c'est-à-dire réalise un projet ou pas, à un coût

$$C = \beta - e.$$

L'entreprise connaît le paramètre d'efficacité  $\beta$  et choisit un effort  $e$  pour réduire le coût. Le PP observe le coût  $C$  mais n'observe ni  $\beta$  ni  $e$ . Il connaît la distribution *a priori* sur  $\beta$ , qui peut prendre les valeurs  $\underline{\beta}$  (efficace) avec probabilité  $v$ , et  $\bar{\beta}$  (inefficace) avec probabilité  $(1-v)$ , où  $\underline{\beta} < \bar{\beta}$ .

Soit  $t$  le revenu net ou transfert net à l'entreprise, et soit  $\psi(e)$  la désutilité de l'effort de ses managers, exprimée en termes monétaires. Nous supposons que  $\psi$  est croissante et convexe. L'utilité de l'entreprise (ou plutôt de ses managers) est

$$U = t - \psi(e).$$

Nous normalisons l'utilité de réservation des managers de l'entreprise à zéro:

$$U \geq 0.$$

L'utilité est alors égale à la rente.

Le projet, s'il est réalisé, est un bien public, qui apporte un surplus social brut  $S > 0$ .

— L'agence gouvernementale reçoit un revenu net  $s$  du PP. Son utilité est

$$V(s) = s,$$

et nous supposons que l'agence doit recevoir au moins zéro dans chaque état de la nature.

L'AG reçoit un signal sur la technologie de l'entreprise et a une structure d'information plus fine que celle du PP, mais plus grossière que celle de l'entreprise<sup>1</sup>. Avec probabilité  $\zeta$ , l'AG connaît la vraie technologie et a donc la même

1. Pour simplifier l'analyse, nous supposons que l'entreprise connaît le signal reçu par l'AG.

information que l'entreprise; avec probabilité  $(1-\zeta)$ , l'AG ne connaît pas la technologie et a la même information que le PP.

Si l'AG connaît  $\beta$ , elle peut soit le rapporter au PP (de façon convaincante, car nous supposons que le signal est de l'information «vérifiable»), soit prétendre qu'elle n'a rien observé. Si l'AG n'observe pas  $\beta$ , elle peut seulement rapporter qu'elle n'a rien observé. [Dans les deux cas, l'on pourrait autoriser l'AG à annoncer des signaux qu'elle n'a pas observés, mais de tels rapports ne pourraient pas être prouvés, et l'on peut montrer qu'ils peuvent être ignorés.] Remarquons que le pouvoir discrétionnaire de l'agence dans ce modèle est de cacher de l'information au PP quand elle en possède.

— Le *principal politique* est bienfaisant dans ce modèle. Il maximise le bien-être social, ici représenté par la somme des surplus (de l'entreprise, de l'AG, des consommateurs et des contribuables) dans la société. Nous nous concentrons donc sur le problème de contrôle de l'AG par le PP. Nous discuterons plus tard le problème du contrôle du PP.

Le bien-être social est (si le projet est réalisé)

$$W = U + V + [S - (1 + \lambda)(s + t + C)],$$

où  $\lambda \geq 0$  est le coût fictif des fonds publics, associé aux inefficacités d'imposition, et  $(1 + \lambda)(s + t + C)$  est le coût de ce projet pour les contribuables. En utilisant les définitions de  $U$  et  $V$ , on peut réécrire  $W$  en éliminant les transferts:

$$W = S - (1 + \lambda)(\beta - e + \psi(e)) - \lambda U - \lambda V.$$

Cette expression exprime l'idée qu'il est coûteux socialement de laisser des rentes à l'entreprise ( $U > 0$ ) ou à l'AG ( $V > 0$ ).

a) *Information symétrique (IS).*

Si le PP connaissait  $\beta$  parfaitement, l'expression du bien-être social montre qu'il ne laisserait aucune rente à l'entreprise et l'AG:  $U = V = 0$ . De plus, le PP exigerait le niveau d'effort  $e^*$  qui minimise le coût total pour les contribuables ( $\beta - e + \psi(e)$ ), ou encore  $\psi'(e^*) = 1$ , quel que soit  $\beta$ . L'entreprise recevrait  $t = \psi(e^*)$ , et l'AG recevrait  $s = 0$ . L'espérance de bien-être social en information symétrique, calculée avant que le PP apprenne  $\beta$  mais sachant que l'information sur  $\beta$  sera disponible au moment de régler l'entreprise est:

$$W^{IS} = S - (1 + \lambda)[(v\beta + (1-v)\bar{\beta}) - e^* + \psi(e^*)].$$

b) *Principal politique non informé; l'agence gouvernementale ne fait pas collusion.*

Supposons maintenant que le PP ne connaît pas  $\beta$ , mais que l'AG ne fait pas collusion avec les groupes de pression. Dans ce cas, il est optimal pour le PP de donner un revenu constant  $s = 0$  à l'AG. L'AG n'a alors pas d'incitation à cacher son information et la rapporte au PP. Nous devons donc considérer deux cas.

Ou bien l'AG connaît  $\beta$ , et nous retombons dans le cas a). Notons en particulier que l'entreprise ne perçoit aucune rente. Donc, avec probabilité  $\zeta$  (la probabilité que l'agence soit informée), le bien-être social est  $W^{IS}$ .

Ou bien l'agence n'est pas informée, et le *PP* réglemente l'entreprise en information asymétrique (*IA*). Le traitement de cette situation est classique. Nous n'en donnons que l'intuition. Le *PP* propose deux contrats:  $(\underline{t}, \underline{C})$  pour le type  $\underline{\beta}$  et  $(\bar{t}, \bar{C})$  pour le type  $\bar{\beta}$ . Soient  $\underline{e} \equiv \underline{\beta} - \underline{C}$  et  $\bar{e} \equiv \bar{\beta} - \bar{C}$  les efforts associés.

L'entreprise ne perçoit pas de rente quand elle est inefficace:  $\bar{U} = \bar{t} - \psi(\bar{e}) = 0$ . Par contre, quand elle est efficace, elle perçoit la rente qu'elle obtiendrait en prétendant qu'elle est inefficace. Pour cela, elle devrait exercer un effort  $\tilde{e}$  tel que  $\bar{C} = \bar{\beta} - \tilde{e} = \underline{\beta} - \tilde{e}$  ou  $\tilde{e} = \bar{e} - \Delta\beta$ , où  $\Delta\beta \equiv \bar{\beta} - \underline{\beta}$ . Donc, la rente de l'entreprise quand elle est efficace est

$$\underline{U} \equiv \underline{t} - \psi(e) = \bar{t} - \psi(\bar{e} - \Delta\beta) = \psi(\bar{e}) - \psi(\bar{e} - \Delta\beta) = \Phi(\bar{e}),$$

où  $\Phi(e) \equiv \psi(e) - \psi(e - \Delta\beta)$  est une fonction croissante de par la convexité de  $\psi(\cdot)$ .

Le *PP* choisit donc le schéma d'incitation de façon à maximiser l'espérance de bien-être en information asymétrique:

$$\text{Max}_{\{e, \bar{e}\}} \{v [S - (1 + \lambda) (\underline{\beta} - \underline{e} + \psi(\underline{e})) - \lambda \Phi(\bar{e})] + (1 - v) [S - (1 + \lambda) (\bar{\beta} - \bar{e} + \psi(\bar{e}))]\}.$$

Ce bien-être ne diffère de celui d'information symétrique que par la rente  $\Phi(\bar{e})$ , qui a un coût social  $\lambda$ , et une probabilité  $v$ . Une inspection rapide des conditions de premier ordre révèle que  $\underline{e} = e^* > \bar{e}$ .

Ce résultat reflète un principe général: un des problèmes fondamentaux de la réglementation est le *compromis entre incitations et extraction de la rente* des entreprises. Pour promouvoir la réduction des coûts, il est optimal d'offrir des schémas d'incitation *puissants*, comme le «contrat à prix fixe», selon lequel l'entreprise reçoit une somme fixe et paie tous ses coûts (ce contrat incite à l'effort  $e^*$  ici). Mais pour extraire la rente, il faut utiliser des schémas d'incitation *faibles*, comme le «contrat à coûts remboursés», selon lequel l'état rembourse tous les coûts de l'entreprise (ce contrat incite à l'effort zéro ici). La raison en est que si l'entreprise ne paie qu'une fraction faible de ses coûts, elle dérive aussi peu de bénéfice d'avoir la chance de faire face à une technologie efficace. Ce compromis est exprimé ici par l'équation  $\underline{U} = \Phi(\bar{e})$  et résulte en une réduction du pouvoir incitatif ( $\bar{e} < e^*$ ) par rapport à l'information symétrique.

Pour référence ultérieure, soit  $W^{IA}(e)$  l'espérance de bien-être social en information asymétrique (donné par l'équation précédente) quand  $\underline{e} \equiv e^*$  et l'effort du type  $\bar{\beta}$  est  $e$  (à l'optimum,  $e = \bar{e}$ ).

### c) *Collusion de l'agence avec l'entreprise.*

Considérons maintenant la possibilité que l'agence puisse faire collusion avec l'entreprise. Nous supposons que l'entreprise peut donner un revenu équivalent  $\tilde{s}$  à l'AG a un coût  $(1 + \lambda_f) \tilde{s}$  en échange de la promesse de la part de cette dernière de

faire un certain rapport au *PP*. Le terme  $\lambda_f \geq 0$  reflète les coûts d'organisation (essentiellement coûts de transfert) de l'entreprise (remarquons que  $\lambda_f = +\infty$  dans la section b)).

On peut montrer que le *PP* peut se restreindre à des schémas d'incitation pour l'*AG* et l'entreprise qui ne donnent pas lieu à collusion entre elles. Ceci implique qu'un observateur extérieur de l'industrie, ne constatant aucune collusion, pourrait conclure erronément que la collusion est un problème secondaire.

Quand la collusion est-elle une menace? Si l'*AG* ne connaît pas  $\beta$ , elle n'a pas de pouvoir discrétionnaire, et donc l'entreprise ne cherche pas à influencer son comportement. Quand l'entreprise est inefficace ( $\beta = \bar{\beta}$ ) et que l'*AG* le sait, l'entreprise n'a pas d'enjeu car elle ne perçoit pas de rente que l'*AG* annonce la vérité (information symétrique, section a)) ou la cache (information asymétrique, section b)). La collusion ne peut arriver que lorsque l'entreprise est efficace ( $\beta = \underline{\beta}$ ) et l'*AG* le sait. Dans ce cas, l'entreprise voudrait que le *PP* ne le sache pas afin de conserver sa rente  $\underline{U} = \Phi(\hat{e})$  d'information asymétrique, où  $\hat{e}$  est le nouvel effort du type inefficace en information asymétrique. Pour faire révéler le signal  $\underline{\beta}$  à l'*AG*, le *PP* doit lui donner un revenu  $\hat{s} = \Phi(\hat{e}) / (1 + \lambda_f)$  quand elle le fait. Le coût social de la collusion est donc  $\lambda \hat{s}$  et doit être payé avec probabilité  $\zeta$  (que l'*AG* connaisse la technologie) multipliée par  $v$  (que l'entreprise soit efficace). [Ici, l'*AG* est rémunérée quand elle «coopère» avec le *PP*. De façon alternative, elle pourrait être punie par le *PP* ou par le système judiciaire si elle est surprise à faire collusion avec l'entreprise, comme dans Laffont-Tirole [1990a].] Le nouvel optimum pour le *PP* est donné par

$$W^c \equiv \max_{\hat{e}} \left\{ \zeta W^{IS} + (1 - \zeta) W^{IA}(\hat{e}) - \zeta v \lambda \frac{\Phi(\hat{e})}{1 + \lambda_f} \right\}.$$

Il est clair que  $\hat{e} < \bar{e}$  puisque  $\bar{e}$  maximise  $W^{IA}(\bullet)$ . La possibilité de collusion réduit donc le degré incitatif de la réglementation. Ceci est facile à comprendre. Des contrats d'incitation puissants créent de larges rentes informationnelles pour l'entreprise et donc un enjeu important à la collusion. Pour réduire la menace de collusion (ici, pour l'éliminer en fait) le *PP* diminue l'enjeu. Il est aussi intéressant de remarquer que la rente de l'entreprise  $\Phi(\hat{e})$  (qui est perçue quand elle est efficace et que l'*AG* n'a pas d'information) est plus faible que la rente  $\Phi(\bar{e})$  qu'elle obtiendrait s'il n'y avait pas de menace de collusion.

Nous dirons que l'entreprise a du *pouvoir*, dans la mesure où la menace de sa collusion avec l'*AG* change le résultat de la réglementation. Ce pouvoir lui est néfaste, car il est anticipé. Nous récapitulons nos conclusions.

*Conclusion n° 1*: La réponse institutionnelle à la menace de collusion est de réduire l'enjeu pour le groupe de pression à influencer la décision publique.

*Conclusion n° 2*: La menace de collusion avec l'entreprise réglementée conduit à l'adoption de contrats d'incitation faibles.

*Conclusion n° 3:* L'entreprise réglementée a du pouvoir, mais ce pouvoir lui est néfaste.

Avant d'analyser le pouvoir des autres groupes de pression, si ceux-ci peuvent s'organiser, nous faisons deux commentaires sur la robustesse de certains résultats:

*Remarque 1:* La conclusion n° 2 est liée à notre hypothèse que le rôle de l'AG est de recueillir de l'*information technologique*. Cette conclusion est affectée si l'agence est une *agence comptable*, c'est-à-dire quand le rôle de l'AG est de mesurer *C ex post*. Dans ce cas, un contrat incitatif puissant peut aider à réduire la collusion. En particulier, un contrat à prix fixe ne donne pas lieu à des manipulations comptables, tandis qu'un contrat à coûts remboursés y est très exposé<sup>2</sup>.

*Remarque 2:* Notre analyse ne prédit pas qu'il y ait collusion *en équilibre*, puisque le bien-être social optimal peut être obtenu en l'évitant. Une façon d'obtenir de la collusion en équilibre est la suivante. Supposons que l'AG soit corrompible (comme auparavant) avec probabilité  $x$  et incorruptible ( $\lambda_f = +\infty$ ) avec probabilité  $1 - x$ . Le *PP*, qui ne sait pas quel est le «type» de l'AG, a alors le choix entre éviter la collusion avec probabilité 1 en donnant un salaire  $\hat{s} = \Phi(\bar{e}) / (1 + \lambda_f)$  si l'AG révèle  $\beta$  et autoriser la collusion si l'AG est corrompible en donnant le revenu constant  $\bar{s} = 0$  à l'AG. La première politique, qui est la même qu'auparavant, est optimale quand  $x$  est élevé. La deuxième politique, qui crée de la collusion avec probabilité  $x$ , est optimale quand  $x$  est faible. Dans les deux cas, l'on peut montrer que la menace de collusion induit des contrats d'incitation faibles<sup>3</sup>.

#### d) *Pouvoir des autres groupes de pression*

Jusqu'à présent, nous avons supposé que l'entreprise réglementée est le seul groupe de pression organisé. Plus généralement, on peut autoriser toutes les parties concernées à intervenir, avec un coût d'organisation  $\lambda_i$  pour le groupe de pression  $i$ . Un aperçu important de ce genre d'exercice est qu'un groupe de pression peut n'avoir aucun pouvoir même s'il est organisé ( $\lambda_i < +\infty$ ) et s'il a un enjeu.

2. Voir Laffont-Tirole [1990b].

3. Le bien-être social pour la première politique est  $W^C$ . Calculons-le pour la deuxième politique (que nous appellerons «ca», pour collusion autorisée):

$$\begin{aligned} W^{ca} = & v \left[ S - (1 + \lambda) (\psi(e^*) + \beta - e^*) \right] \\ & + \zeta (1 - v) - (1 + \lambda) (\psi(e^*) + \bar{\beta} - e^*) \\ & + (1 - \zeta) (1 - v) \left[ S - (1 + \lambda) (\psi(\bar{e}) + \bar{\beta} - \bar{e}) \right] \\ & - (1 - \zeta) v \lambda \Phi(\bar{e}) - \zeta x v \left\{ \lambda + \frac{\lambda_f}{1 + \lambda_f} \right\} \Phi(\bar{e}), \end{aligned}$$

où  $\bar{e}$  est le nouvel effort du type  $\bar{\beta}$  en information asymétrique. La différence avec la section b) est qu'avec la probabilité  $x$ , l'agence est corrompible; dans ce cas, avec probabilité  $\zeta x$ , la collusion crée une rente  $\Phi(\bar{e})$ . Celle-ci a coûté  $\lambda$  plus la perte  $\lambda_f / (1 + \lambda_f)$  due à un transfert inefficace de l'entreprise à l'AG. L'effort optimal  $\bar{e}$  diminue avec  $x$ . Il est donc plus faible que dans la section b) (qui correspond à  $x = 0$ ):  $\bar{e} < e$ . Un argument similaire est donné par Kofman et Lawarrée [1990].

Supposons, par exemple, que consommateurs et contribuables ne font qu'un (tous les consommateurs partagent les impôts et bénéficient du bien public en proportion égale). Leur fonction objectif est de minimiser  $S - (1 + \lambda)(t + s + C)$ . Il est aisé de voir que cette fonction objectif est plus grande, quelque soit  $\beta$ , en information symétrique qu'en information asymétrique. Comme les consommateurs/contribuables préfèrent la réglementation efficace associée à l'information symétrique, ils n'ont pas d'incitation à influencer l'AG pour qu'elle cache l'information au *PP*, et donc n'ont pas de pouvoir. En d'autres termes, le résultat de la réglementation est le même qu'ils soient organisés ou non.

Au contraire, introduisons des résidents voisinant l'entreprise/écologistes. A cette fin, supposons que la production du surplus  $S$  pour les consommateurs crée un coût esthétique ou de pollution  $D$  pour les résidents. Le surplus social est alors  $S - D$ . Supposons pour simplifier que l'utilité des résidents est  $-D$  si le projet est réalisé, et 0 autrement (plus généralement, on pourrait supposer que leur taux marginal de substitution entre pollution, d'une part, et consommation et impôts, d'autre part, est plus élevé que pour le reste de la population). Supposons de plus (contrairement à l'hypothèse faite implicitement jusqu'ici) que  $S - D$  n'est pas trop grand, de sorte qu'il est optimal en information asymétrique de ne réaliser le projet que si  $\beta = \beta$ , et de le réaliser quel que soit  $\beta$  en information symétrique (il est facile de montrer que le *PP* a toujours plus d'incitation à faire produire un type  $\beta$  donné s'il le connaît que s'il ne le connaît pas). Dans ce cas, les résidents ont intérêt à influencer l'AG quand elle sait que l'entreprise est inefficace, car l'asymétrie d'information empêche alors la production. Les résidents ont donc du pouvoir<sup>4</sup>. Par contre, ils n'ont pas d'incitation à influencer l'AG quand celle-ci sait que l'entreprise est efficace, car alors le projet est réalisé de toute façon.

L'approche informationnelle de la notion de pouvoir montre bien que le pouvoir d'un groupe de pression dépend de la question. Supposons, par exemple, que le projet consiste à installer une technologie de réduction de la pollution. Dans ce cas, les résidents bénéficient du projet et ont intérêt à une réglementation efficace. On peut montrer qu'ils n'ont pas de pouvoir.

*Conclusion n° 4*: Le pouvoir d'un groupe de pression dépend non seulement de son coût d'organisation et de son enjeu, mais aussi de ses possibilités d'intervention. Seuls les groupes de pression ayant intérêt à une réglementation inefficace (c'est-à-dire, en information asymétrique) ont du pouvoir.

### 3. AUTRES APPLICATIONS À LA RÉGLEMENTATION

L'idée que les enjeux des groupes de pression doivent être réduits afin de ne pas laisser corrompre la réglementation est tout à fait générale. Nous en donnons quelques autres illustrations.

4. Voir Laffont-Tirole [1988] pour la réponse institutionnelle.

a) Considérons tout d'abord le problème de la tarification par une entreprise multiproduit. Par exemple, l'entreprise peut distribuer un produit à des groupes de consommateurs différents. L'allocation des coûts entre ces consommateurs peut être difficile à estimer pour le *PP*. En conséquence, chaque groupe de consommateurs voudrait pousser l'entreprise et l'*AG* à allouer un faible coût de le servir. Les groupes de consommateurs entrent alors en concurrence pour influencer l'*AG*. La façon optimale de faire cesser ces luttes d'influence peut être d'adopter une tarification uniforme, même si une tarification reflétant les différents coûts de service serait désirable si les régulateurs étaient bienfaisants<sup>5</sup>.

b) L'une des décisions d'une *AG* les plus cruciales pour l'industrie réglementée est celle de la détermination des conditions d'entrée dans l'industrie (cf. Stigler [1971]). Une théorie informationnelle de la réglementation permet de comprendre pourquoi l'absence de concurrence permet en général aux entreprises de bénéficier de rentes informationnelles plus élevées. Elles ont donc intérêt à la rétention de toute information favorable à l'entrée d'autres entreprises. Supposons que l'entrée de nouvelles entreprises, ou la survie d'entreprises en place, soit coûteuse socialement, car l'état doit subventionner leur entrée ou survie (par exemple, dans le domaine de la défense, l'état donne souvent des subventions à la recherche non liées à une production, ou alors partage les contrats de production entre entreprises en place en dépit de rendements croissants ou de différences d'efficacité). D'autre part, la création ou le maintien de la concurrence a des avantages. Les concurrents peuvent produire des biens différenciés de ceux des entreprises existantes; et même s'ils produisent les mêmes biens, ils peuvent permettre de donner plus d'incitations aux entreprises existantes par la comparaison des performances («*yardstick competition*»). L'expertise de l'*AG* lui permet d'évaluer les coûts et avantages d'une politique d'entrée (par exemple, d'estimer les coûts de subvention ou la demande pour les biens différenciés). Cependant, cette expertise lui confère un pouvoir discrétionnaire, que les groupes de pression essayeront de manipuler. Les entreprises en place voudront empêcher l'entrée tandis que les entrants et les consommateurs voudront la promouvoir. Et, encore une fois, il est important de bien comprendre la réponse institutionnelle. Par exemple, alors que la collusion entre entreprises existantes et *AG* réduit l'entrée en l'absence de *PP* surveillant l'industrie (comme on l'a souvent observé dans le passé), le *PP* risque d'encourager la concurrence à l'extrême (comme il a été observé récemment dans certaines industries aux États-Unis). La logique de cette politique est de nouveau de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'*AG* en ne lui laissant pas choisir les conditions d'entrée. Il est aussi possible de montrer que les *AG* peuvent être pro- ou anti-concurrence selon la nature de leur information<sup>6</sup>.

c) Les enchères de marchés publics (par exemple pour la construction d'un équipement public ou pour le développement d'un avion de combat) offrent une autre illustration du pouvoir discrétionnaire des *AG*. Le problème essentiel est que

---

5. Voir Laffont-Tirole [1988].

6. Voir Laffont-Tirole [1990c].

les contrats mis aux enchères ne sont généralement pas «unidimensionnels». C'est-à-dire, l'état ne considère pas seulement le coût d'acquisition, mais aussi différents paramètres de qualité. Contrairement aux «marchés par adjudication» où l'État achète au prix le plus bas indépendamment des différences de qualité et où les AG n'ont pas de pouvoir discrétionnaire, une enchère optimale requiert une pondération des différentes dimensions des soumissions: l'AG doit estimer certains paramètres de qualité et de coût. Le danger de telles «procédures fines» est bien entendu le favoritisme, où l'AG choisit ses estimations de qualité et la pondération des critères de manière à faire gagner une entreprise particulière. (Cette observation a une certaine ressemblance avec la précédente. Favoriser une entreprise dans une enchère est similaire à limiter l'entrée dans son marché.) La prise en compte de la possibilité de favoritisme permet de comprendre l'intérêt de règles rigides, comme l'utilisation de marchés par adjudication, et de façon plus générale de l'existence dans de nombreux pays de règlements des marchés publics contenant une grille détaillée de critères pseudo-objectifs. Elle suggère aussi certaines recommandations, comme la possibilité pour une autorité supranationale (comme la Commission européenne) d'imposer aux gouvernements nationaux de favoriser les entreprises étrangères à prix égal<sup>7</sup>.

d) En pratique, le *PP* est lui aussi soumis à l'influence des groupes de pression. L'hypothèse d'un *PP* bienfaisant n'a de sens que dans l'optique de l'étude du contrôle de l'AG par le *PP*. La considération de *PP* non bienfaisants conduit à un ensemble nouveau de questions. En particulier, il peut devenir optimal d'inclure dans une constitution ou dans le droit des contraintes sur les instruments que les politiciens et bureaucrates sont autorisés à utiliser. Laffont-Tirole [1990a] contient un exemple préliminaire d'un tel phénomène. Dans cet article, les décideurs publics peuvent faire collusion avec l'industrie en recommandant des prix élevés. Mais ils sont légalement contraints d'exposer préalablement la politique envisagée au travers d'un processus de consultation du public (enquête d'utilité publique). Certains groupes de pressions (consommateurs, médias) peuvent alors acquérir de l'information, par exemple une preuve que les prix sont injustifiés, pour faire infirmer la politique envisagée. Dans ce cas, les décideurs publics peuvent être punis par la branche judiciaire. L'article compare deux institutions correspondant à la prohibition ou non des transferts entre l'état et l'entreprise en fonction des incitations qu'elles donnent aux décideurs publics de favoriser l'industrie et au public de surveiller le processus de réglementation.

#### 4. CONCLUSION

Les modèles survolés dans cet article sont encore très frustes. Il serait par exemple intéressant d'abandonner l'hypothèse d'un échange statique de faveurs entre décideurs publics et groupes de pression afin de développer une vue plus dynamique de cette réciprocité. De plus, comme nous l'avons mentionné en Section 3d, ces modèles devraient mettre plus l'accent sur le contrôle des politiciens. Cette

---

7. Voir Laffont-Tirole [1990d].

dernière ligne de recherche peut apporter une vision plus fine de la structure de l'état et du rôle de la constitution. Mais il nous semble qu'une compréhension profonde de la vie publique passe par l'intégration de la théorie du principal et de l'agent à la science politique.

## BIBLIOGRAPHIE

- BARON, D. [1989] «Design of Regulatory Mechanisms and Institutions», *Handbook of Industrial Organization, Volume 2*, pp. 1347-1448, R. WILLIG and R. SCHMALENSEE, eds., Amsterdam: North-Holland.
- BECKER, G. [1983] «A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics*, 98: 371-400.
- \_\_\_\_\_ [1985] «Public Policies, Pressure Groups, and Deadweight Costs», *Journal of Public Economics*, 28: 329-347.
- BESANKO, D. et D. SAPPINGTON [1987] «Designing Regulatory Policy with Limited Information», in J. LESOURNE and H. SONNENSCHNEIN, eds., *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, New York: Harwood Academic Publishers.
- CAILLAUD, B., R. GUESNERIE, P. REY, et J. TIROLE [1988] «Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contributions», *Rand Journal of Economics*, 19: 1-26.
- KOFMAN, A. et J. LAWARREE [1990] «On the Optimality of Allowing Collusion», mimeo, University of California at Berkeley.
- LAFFONT, J.-J. et J. TIROLE [1988] «The Politics of Government Decision Making: A Theory of Regulatory Capture», à paraître, *Quarterly Journal of Economics*.
- \_\_\_\_\_ [1990a] «The Politics of Government Decision Making: Regulatory Institutions», *Journal of Law, Economics, and Organization*, Spring issue.
- \_\_\_\_\_ [1990b] «Cost Padding, Auditing and Collusion», mimeo.
- \_\_\_\_\_ [1990c] «Cartelization by Regulation», mimeo.
- \_\_\_\_\_ [1990d] «Auction Design and Favoritism», mimeo.
- MCCUBBINS, M. et T. SCHWARTZ [1984] «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms», *American Journal of Political Science*, 2: 165-179.
- MCCUBBINS, M., R. NOLL, et B. WEINGAST [1987] «Administrative Procedures as Instruments of Political Control», *Journal of Law, Economics and Organization*, 3: 243-277.

- \_\_\_\_\_ [1988] «Structure and Process; Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies», forthcoming, *Virginia Law Review*.
- PELTZMAN, S. [1976] «Toward a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*, 19: 211-240.
- STIGLER, G. [1971] «The Economic Theory of Regulation», *Bell Journal of Economics*, 2: 3-21.
- WEINGAST, B. [1984] «The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the S.E.C.)», *Public Choice*, 44: 147-192.