

UNIVERSITÉ DE PARIS I PANTHÉON-SORBONNE
UFR de Sciences économiques

2007



**THÈSE POUR L'OBTENTION DU GRADE DE
DOCTEUR EN SCIENCES ÉCONOMIQUES**
(Arrêté du 30 mars 1992)

présentée et soutenue publiquement par

Audrey LORIDAN - BAUDRIER

le 3 juillet 2007

**COÛTS DE COORDINATION, STRUCTURES DE GOUVERNANCE
RÉGLEMENTAIRE ET ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL :**

**UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE NÉO - INSTITUTIONNELLE DE
LA MISE EN ŒUVRE DU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN
DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES**

Jury

Directeur de recherche :

Claude MÉNARD, Professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

Rapporteurs :

Jean-Pierre CHAMOUX, Professeur à l'Université de Paris V-René Descartes

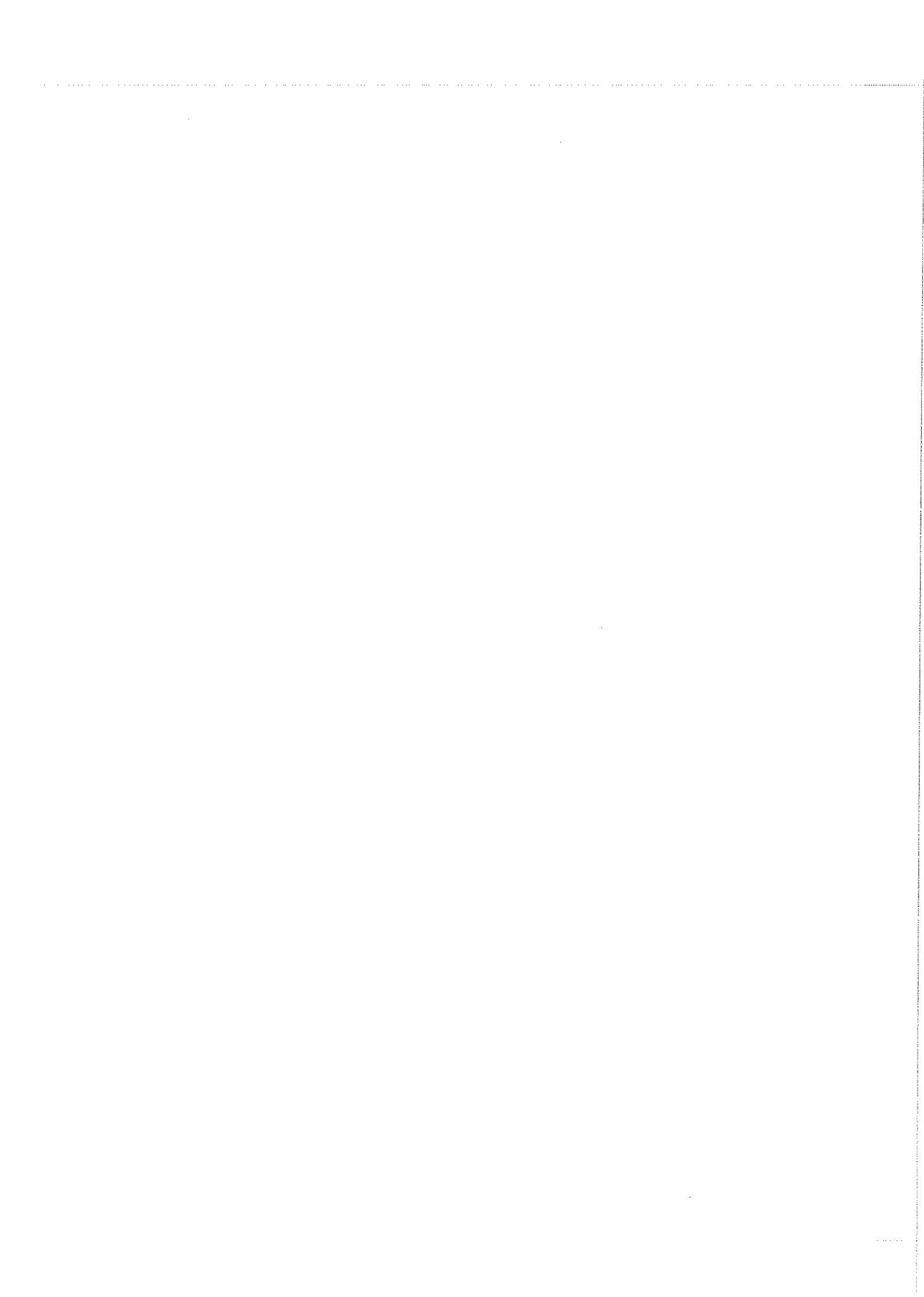
Bertrand QUÉLIN, Professeur au Groupe HEC

Suffragants :

Marie-Anne FRISON-ROCHE, Professeur des Universités à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris

Michel GLAIS, Professeur à l'Université de Rennes I

Xavier GREFFE, Professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne



RÉSUMÉ

L'objectif de cette thèse est d'illustrer et de développer le cadre d'analyse des dispositifs de coordination réglementaire des industries de réseau, en fournissant un point de vue original sur la mise en œuvre de la réforme de la réglementation européenne du secteur des communications électroniques.

En 2003, l'adoption du cadre réglementaire européen aboutit à un nouveau dispositif de coordination entre les autorités nationales de régulation et la Commission européenne. Toutefois, la nouvelle structure de gouvernance se caractérise par des relations complexes et de longs délais de mise en œuvre, qui questionnent sa pertinence et son efficacité au regard des caractéristiques du secteur.

D'autres structures de gouvernance auraient-elles pu être mises en place, comme, par exemple, une autorité européenne de régulation ? Faudrait-il dans l'Union européenne décentraliser ou, au contraire, centraliser la gouvernance de la régulation ? Existe-t-il une architecture institutionnelle optimale ? Telles sont les éléments de la problématique nous ayant conduit à mobiliser les concepts de la théorie des coûts de transaction et à adopter une approche contractuelle de la régulation. Notre recherche montre l'intérêt d'une analyse économique néo-institutionnelle de la gouvernance de la régulation, qui permettrait d'identifier les formes d'organisation efficaces de l'intervention publique dans une industrie de réseaux transnationale.

Notre analyse empirique du dispositif de coordination réglementaire pointe l'influence de l'environnement institutionnel européen sur le choix des modalités de mise en œuvre de la régulation des marchés pertinents. Partant d'une analyse comparative des formes possibles de la régulation, nous défendons la thèse que le choix des instruments politiques pour rationaliser la prise de décisions et organiser l'intervention réglementaire de manière efficace est influencé par les caractéristiques et les dotations de l'environnement institutionnel européen.

La structure de gouvernance issue de la réforme répond au besoin de garanties face à l'incertitude, au pouvoir discrétionnaire et au risque d'opportunisme dans un contexte incertain. La dispersion des pouvoirs et des compétences apparaît délibérée. Elle sert des intérêts légitimes comme l'équilibre des pouvoirs et la transparence des relations entre les autorités nationales de régulation et de la concurrence, les institutions européennes et les acteurs du marché.

Classification JEL : K23, L14, L51, L96.

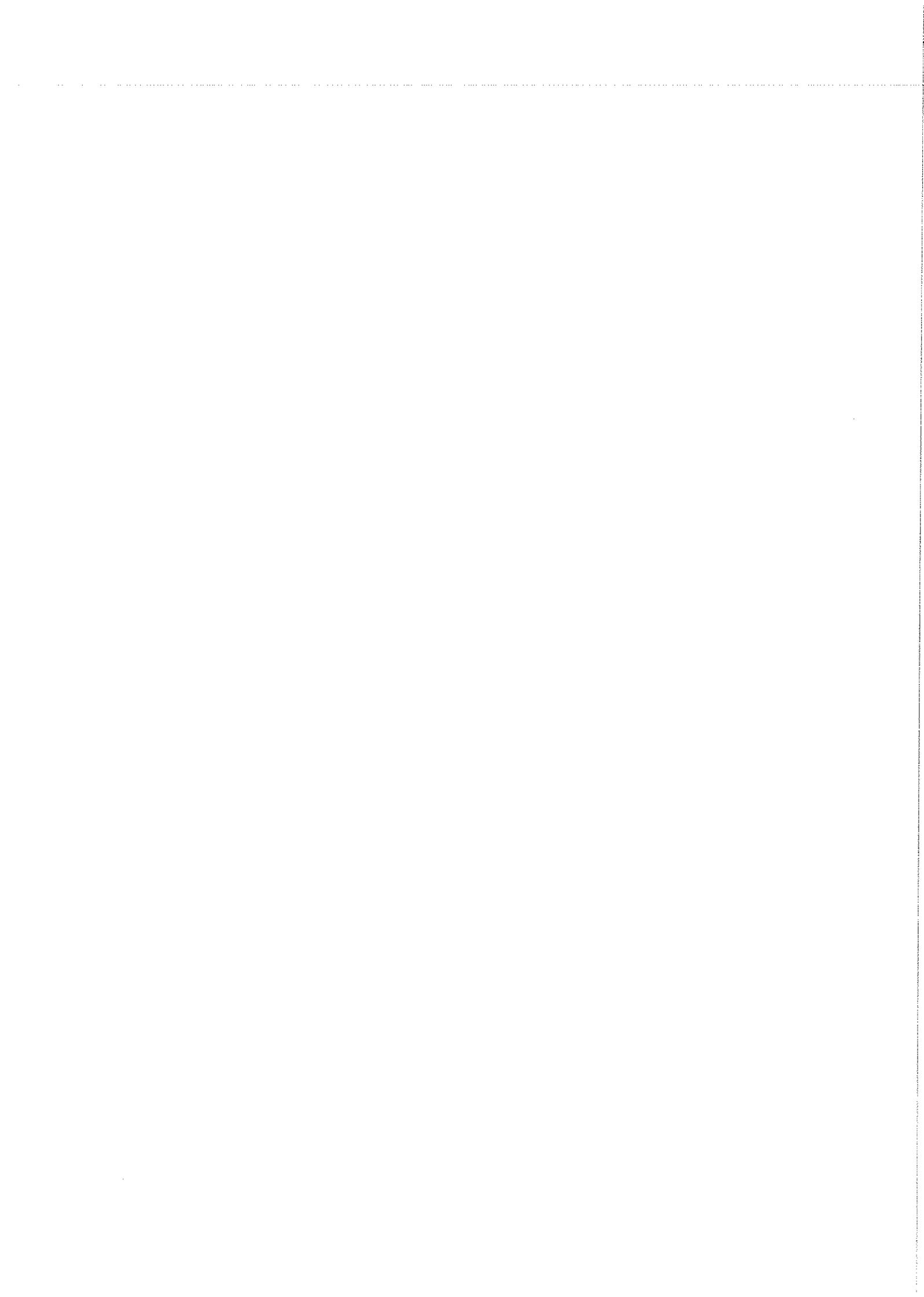
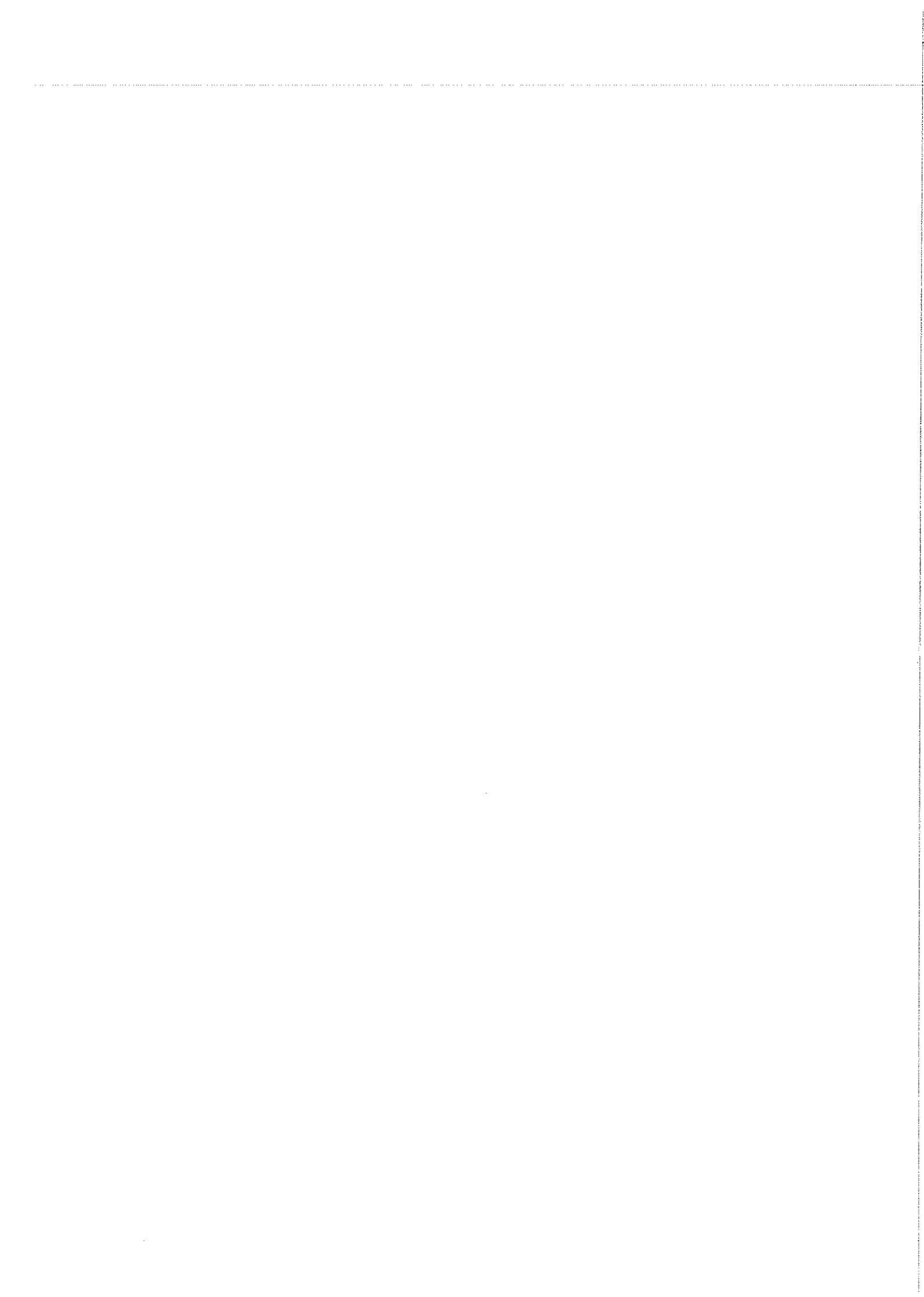
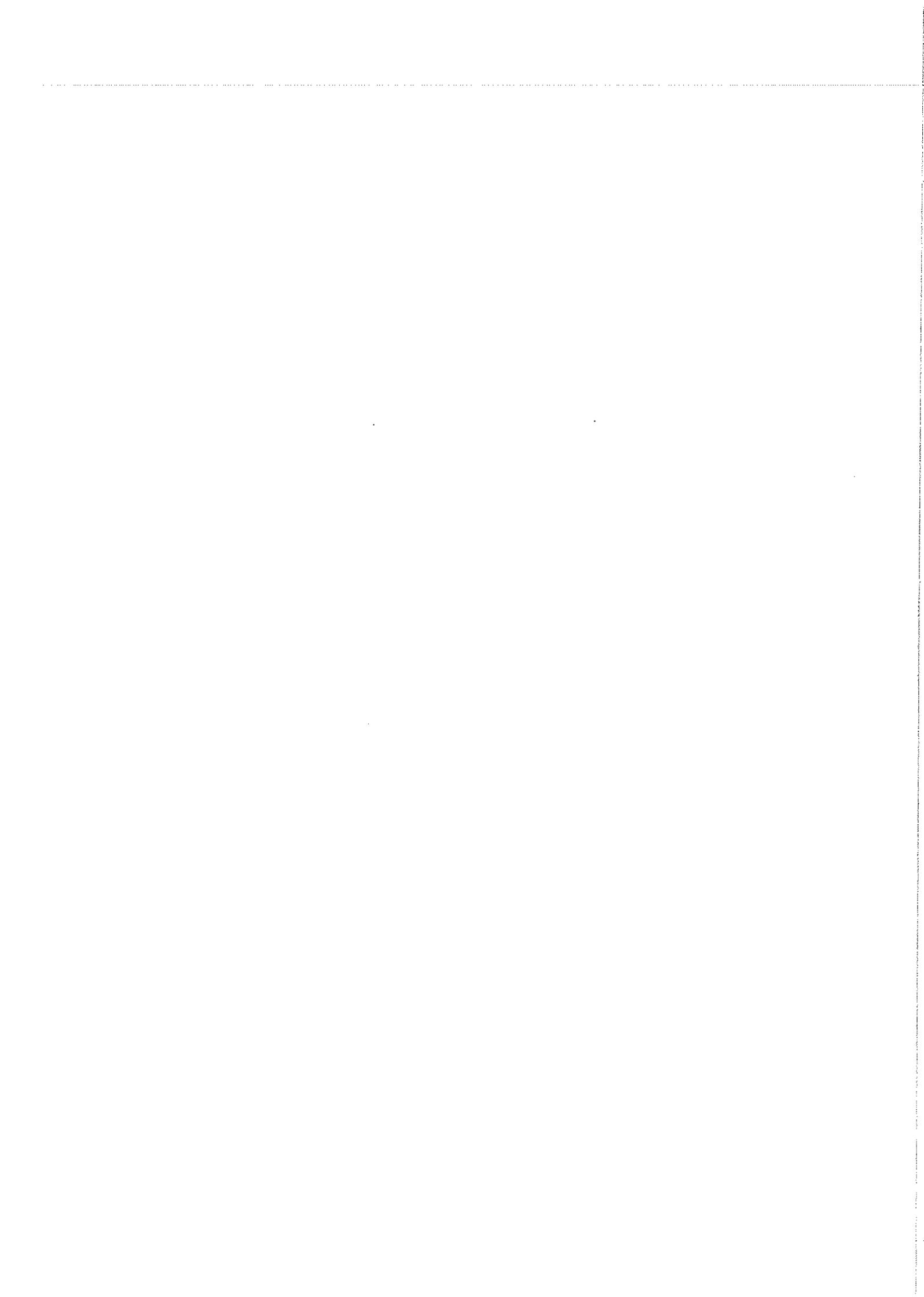


TABLE DES MATIÈRES

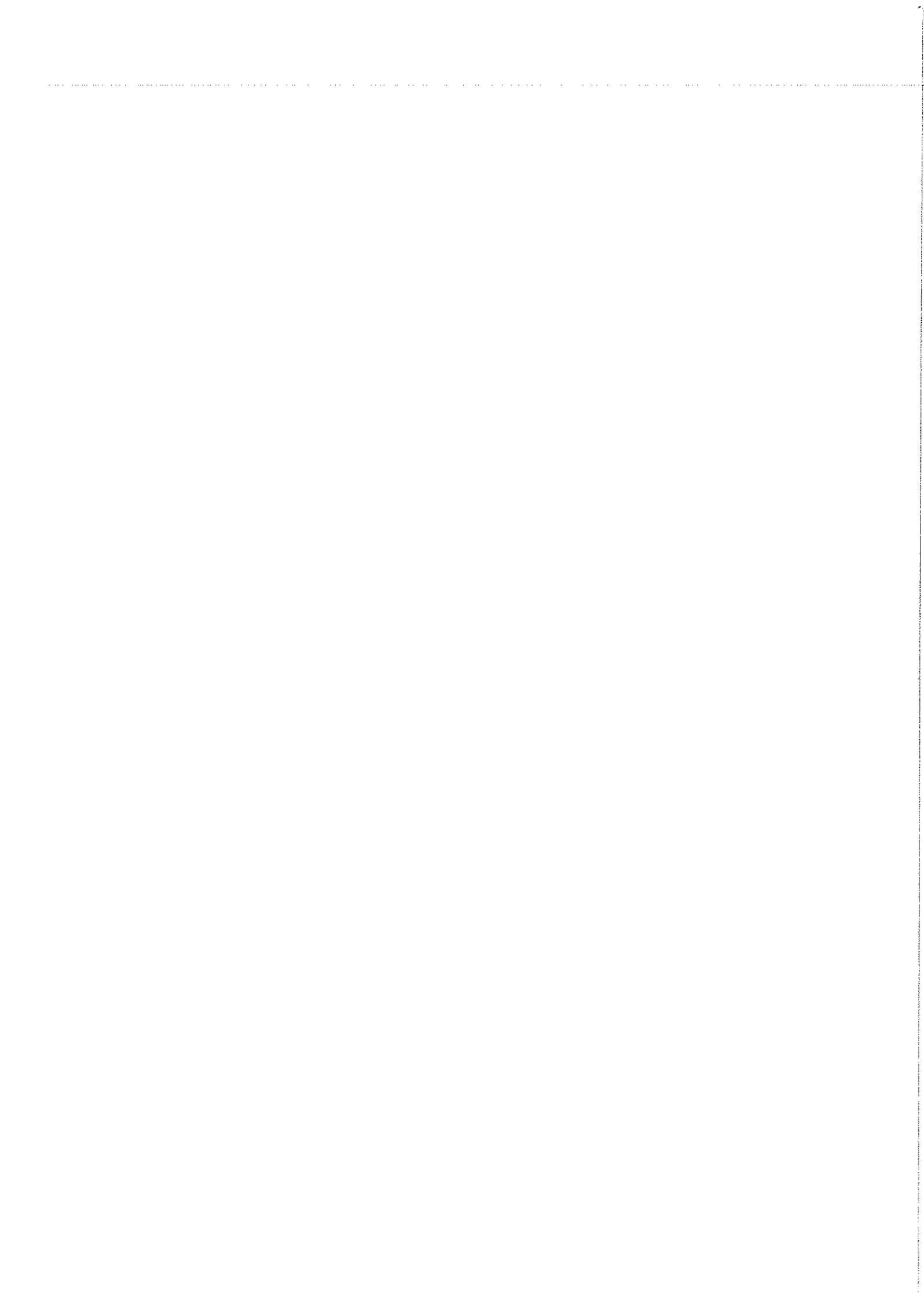
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	5
CHAPITRE 1. LES MODES DE COORDINATION RÉGLEMENTAIRE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS AVANT 2002	23
INTRODUCTION DU CHAPITRE 1	24
SECTION 1. LA TRANSFORMATION DU RÔLE TRADITIONNEL DES ADMINISTRATIONS NATIONALES.....	26
<i>1.1. Le mouvement européen de libéralisation des réseaux et des services.....</i>	<i>26</i>
1.1.1. Le processus graduel de libéralisation des marchés de télécommunications.....	27
1.1.2. La voie de la concurrence sans le démantèlement des monopoles historiques.....	29
<i>1.2. La privatisation des monopoles publics</i>	<i>32</i>
1.2.1. La transformation des opérateurs publics de télécommunications	32
1.2.2. La séparation entre les fonctions réglementaires et opérationnelles d'exploitation.....	35
<i>1.3. La création d'une fonction de régulation nationale indépendante</i>	<i>37</i>
1.3.1. D'un secteur monopolistique et réglementé à un secteur ouvert et régulé	38
1.3.2. La conciliation des différents rôles de l'Etat	40
<i>Conclusion de la première section</i>	<i>41</i>
SECTION 2. LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES FORMES DE COORDINATION RÉGLEMENTAIRE.....	42
<i>2.1. L'immixtion du secteur privé dans la coopération intergouvernementale.....</i>	<i>42</i>
2.1.1. L'internationalisation de la coopération intergouvernementale	43
2.1.2. La participation des acteurs privés au processus réglementaire européen.....	43
<i>2.2. Le rôle croissant de la Commission européenne en matière de régulation</i>	<i>44</i>
2.2.1. Une action institutionnelle forte en faveur de l'ouverture à la concurrence	45
2.2.2. Un rôle stratégique de coordination aux niveaux européen et mondial.....	46
<i>2.3. La « mise en réseau » des autorités nationales de régulation</i>	<i>47</i>
2.3.1. Le décloisonnement institutionnel des autorités nationales de régulation.....	48
2.3.2. La mise en réseau des régulateurs : un fonctionnement informel fondé sur le consensus..	49
<i>Conclusion de la deuxième section.....</i>	<i>50</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	51
CHAPITRE 2. LA RÉFORME DU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	52
INTRODUCTION DU CHAPITRE 2.....	53
SECTION 1. LA GENÈSE DU NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE EUROPÉEN	55



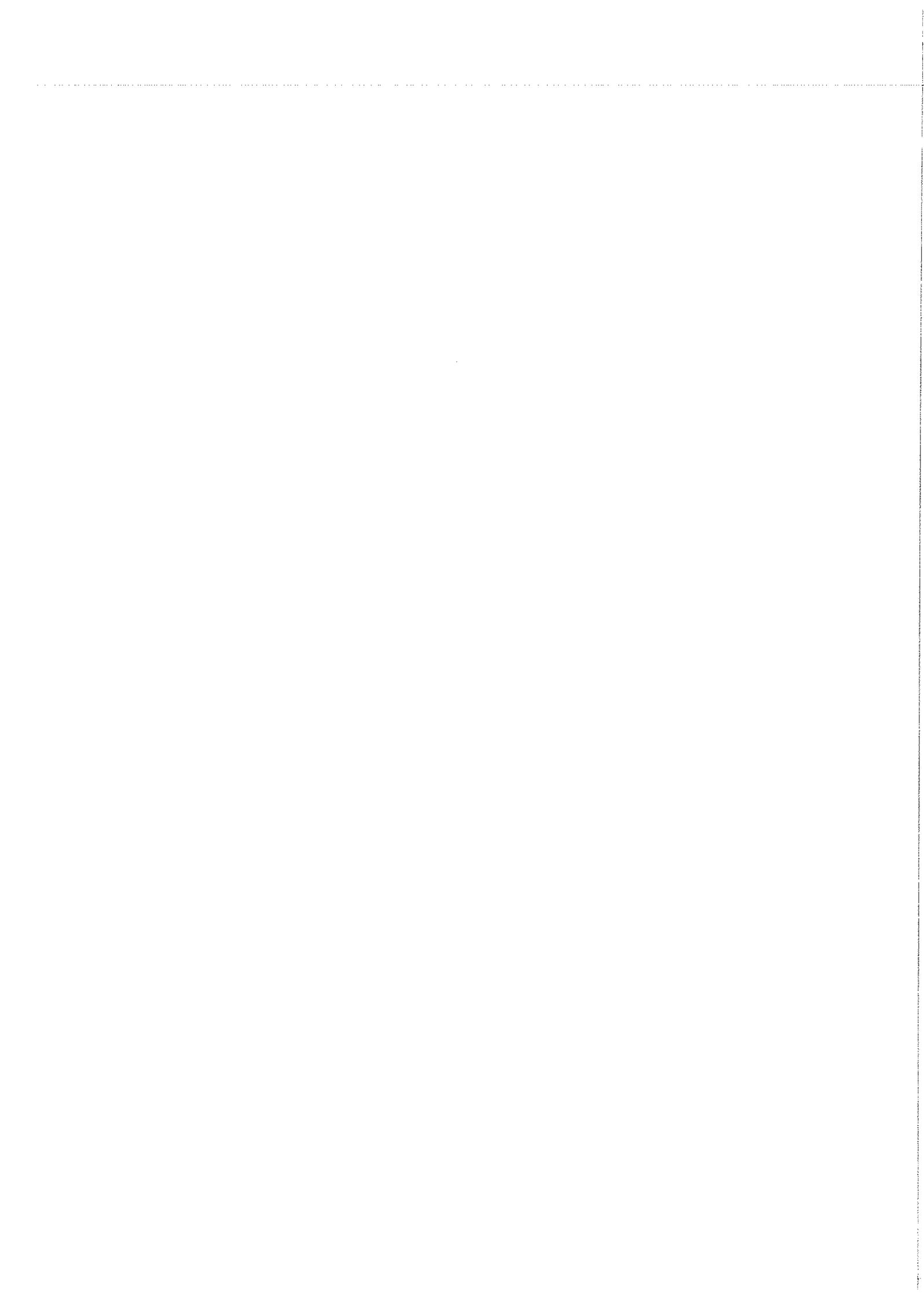
1.1. <i>Le contexte technologique</i>	56
1.1.1. La prise en compte de la convergence sectorielle.....	56
1.1.2. Le développement des réseaux et des services européens transnationaux.....	58
1.2. <i>Les facteurs économiques</i>	60
1.2.1. Les caractéristiques économiques du secteur des communications électroniques.....	61
1.2.2. La structure oligopolistique des marchés de services.....	63
1.2.3. La diversité des situations nationales aux plans concurrentiel et tarifaire.....	64
1.3. <i>Les enjeux politiques</i>	70
1.3.1. Les coûts d'une réglementation axée sur les résultats	70
1.3.2. La lenteur et la rigidité du système de codécision.....	71
1.3.3. Le déficit de transposition dans les législations nationales	73
<i>Conclusion de la première section</i>	74
SECTION 2. LES CONSÉQUENCES POUR LA RÉGULATION DES MARCHÉS	75
2.1. <i>L'évolution du cadre juridique</i>	75
2.1.1. L'articulation du droit de la concurrence et des règles sectorielles	76
2.1.2. De nouvelles méthodes de régulation.....	80
2.2. <i>Une organisation institutionnelle complexe</i>	85
2.2.1. Une structure de coordination à plusieurs niveaux.....	85
2.2.2. Les interactions entre de multiples acteurs.....	91
2.3. <i>La mise en œuvre de mécanismes de coordination de nature contractuelle</i>	95
2.3.1. D'une coordination par le contrôle à une régulation par la coordination	95
2.3.2. Les mécanismes de consultation et de transparence de la directive cadre.....	99
<i>Conclusion de la deuxième section</i>	100
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	101
CHAPITRE 3. LES THÉORIES DE LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE SERVICES PUBLICS	103
INTRODUCTION DU CHAPITRE 3	104
SECTION 1. LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE SERVICES PUBLICS	106
1.1. <i>Les concepts supports des analyses théoriques</i>	106
1.1.1. La polysémie du service public	106
1.1.2. L'équilibre de marché, objet de la régulation.....	107
1.1.3. La distinction sémantique entre réglementation et régulation	108
1.2. <i>L'intervention publique face aux défaillances de marché</i>	109
1.2.1. Les situations hors marché	110
1.2.2. L'absence de marché.....	111
1.2.3. Les défaillances structurelles de marché	113
1.3. <i>Le cas des marchés de services publics de réseau</i>	114



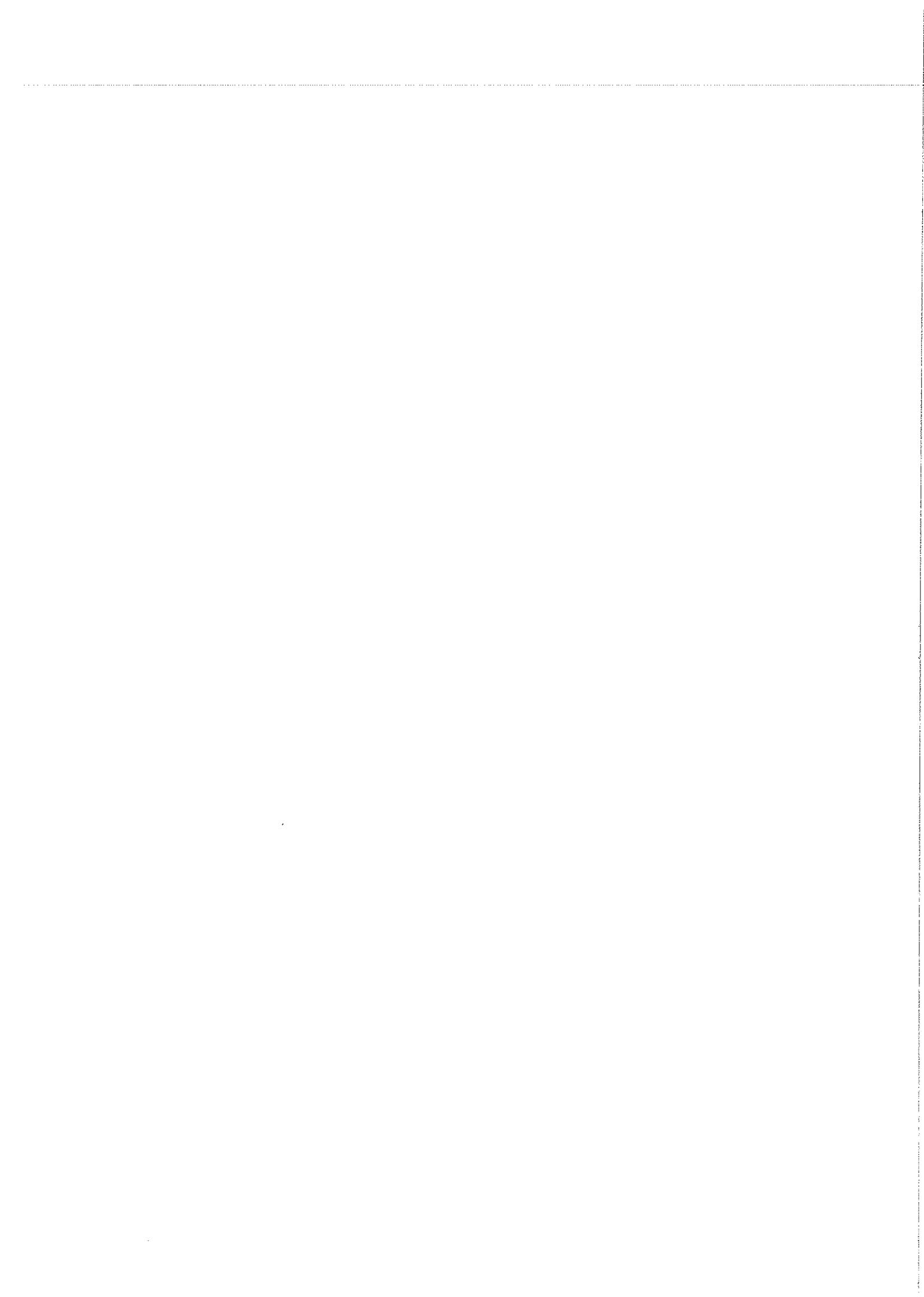
1.3.1. Les effets externes de réseau	115
1.3.2. La réglementation du monopole naturel.....	117
<i>Conclusion de la première section</i>	119
SECTION 2. LES LIMITES DE LA RÉGULATION DES MARCHÉS DE SERVICE PUBLIC.....	120
2.1. <i>Les sources de défaillance de l'intervention publique</i>	120
2.1.1. La capture des pouvoirs publics	121
2.1.2. L'inefficacité de l'organisation des pouvoirs publics.....	123
2.1.3. Les effets de l'asymétrie d'information.....	124
2.2. <i>La réfutation du recours systématique à l'intervention publique</i>	127
2.2.1. La prise en compte des coûts de transaction.....	127
2.2.2. La résolution privée des défaillances de marché	129
2.2.3. Une méthode d'analyse comparée et empirique.....	130
2.3. <i>Une palette d'instruments d'action réglementaires et non réglementaires mis en concurrence</i>	131
<i>Conclusion de la deuxième section</i>	134
CONCLUSION DU CHAPITRE 3	136
CHAPITRE 4. LE CHOIX DU CADRE THÉORIQUE DES COÛTS DE TRANSACTION.....	138
INTRODUCTION DU CHAPITRE 4	139
SECTION 1. UNE APPROCHE CONTRACTUELLE DE LA RÉGULATION	141
1.1. <i>La gouvernance de la régulation vue comme un contrat</i>	141
1.1.1. L'originalité de l'approche de la théorie des coûts de transaction.....	141
1.1.2. L'incomplétude et la nature de long terme du contrat réglementaire	143
1.2. <i>Les chaînes transactionnelles de la régulation</i>	144
1.2.1. Le cas d'une gestion publique de l'entreprise de service public	144
1.2.2. Le cas d'une gestion privée de l'entreprise de service public	146
<i>Conclusion de la première section</i>	148
SECTION 2. L'ANALYSE NÉO-INSTITUTIONNELLE DE LA GOUVERNANCE RÉGLEMENTAIRE.....	149
2.1. <i>La définition des coûts de coordination réglementaire</i>	149
2.1.1. Une définition dérivée de la politique des coûts de transaction.....	150
2.1.2. L'échange de droits de propriété politique	152
2.2. <i>Les coûts de l'échange des droits de propriété réglementaire</i>	153
2.2.1. L'attribution des droits de propriété réglementaire	154
2.2.2. L'internalisation des externalités dans la fonction du pouvoir réglementaire	155
2.3. <i>Les attributs de la coordination réglementaire</i>	156
2.3.1. L'incertitude quant aux termes du contrat réglementaire	157
2.3.2. La spécificité temporelle des dispositifs de coordination réglementaire	158



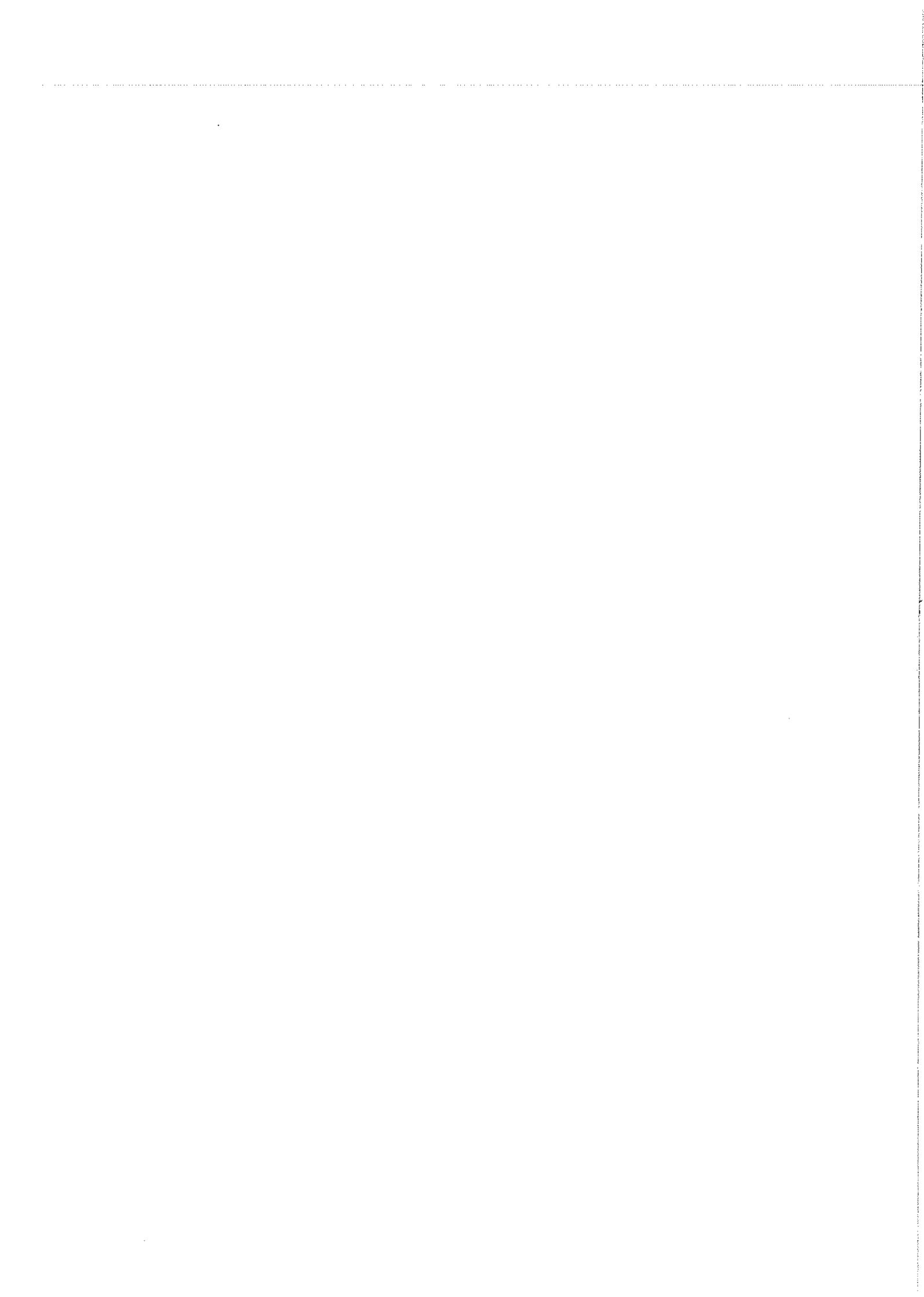
2.4. <i>Les caractéristiques contractuelles des dispositifs de coordination réglementaire</i>	159
2.4.1. Le contrat classique et la structure de gouvernance de marché.....	160
2.4.2. Le contrat néo-classique et la structure de gouvernance de réseau.....	161
2.4.3. Le contrat de subordination et la structure de gouvernance hiérarchique.....	163
<i>Conclusion de la deuxième section</i>	166
SECTION 3. LA CORRESPONDANCE ENTRE ATTRIBUTS DES TRANSACTIONS ET DISPOSITIFS DE COORDINATION RÉGLEMENTAIRE.....	167
3.1. <i>Le principe d'alignement entre structures de gouvernance et transactions</i> ...	168
3.1.1. L'arbitrage discriminant entre structures de gouvernance.....	168
3.1.2. La temporalité de l'alignement.....	169
3.2. <i>L'influence de l'environnement institutionnel sur les choix de gouvernance réglementaire</i>	170
3.2.1. L'environnement institutionnel et le design des institutions réglementaires.....	170
3.2.2. Les choix de structures de gouvernance et la protection des droits de propriété réglementaire.....	171
3.3. <i>Le rôle des hypothèses comportementales</i>	173
3.3.1. La rationalité limitée	173
3.3.2. L'opportunisme	174
3.4. <i>Le critère d'efficacité des coûts de transaction</i>	176
3.4.1. La relativité de la notion d'efficacité.....	177
3.4.2. Les mécanismes de protection des « droits de réguler ».....	178
<i>Conclusion de la troisième section</i>	179
CONCLUSION DU CHAPITRE 4	180
CHAPITRE 5. L'ANALYSE DE L'EFFICACITÉ DE LA COORDINATION RÉGLEMENTAIRE EUROPÉENNE	181
INTRODUCTION DU CHAPITRE 5.....	182
SECTION 1. LE CHOIX DE L'OBJET ET DE LA MÉTHODE D'ANALYSE	184
1.1. <i>Le dispositif de coordination réglementaire comme objet d'analyse</i>	184
1.1.1. Un écheveau complexe de relations réglementaires.....	185
1.1.2. La diversité des préférences des acteurs du cadre réglementaire	186
1.1.2.1. La quête de légitimité politique des autorités nationales de régulation.....	188
1.1.2.2. Les velléités de coordination de la Commission européenne.....	189
1.1.2.3. La divergence des préférences des opérateurs	190
1.1.3. Le choix d'une évaluation par les processus	191
1.2. <i>Un processus de régulation articulé en plusieurs étapes</i>	192
1.2.1. La définition des marchés pertinents	192



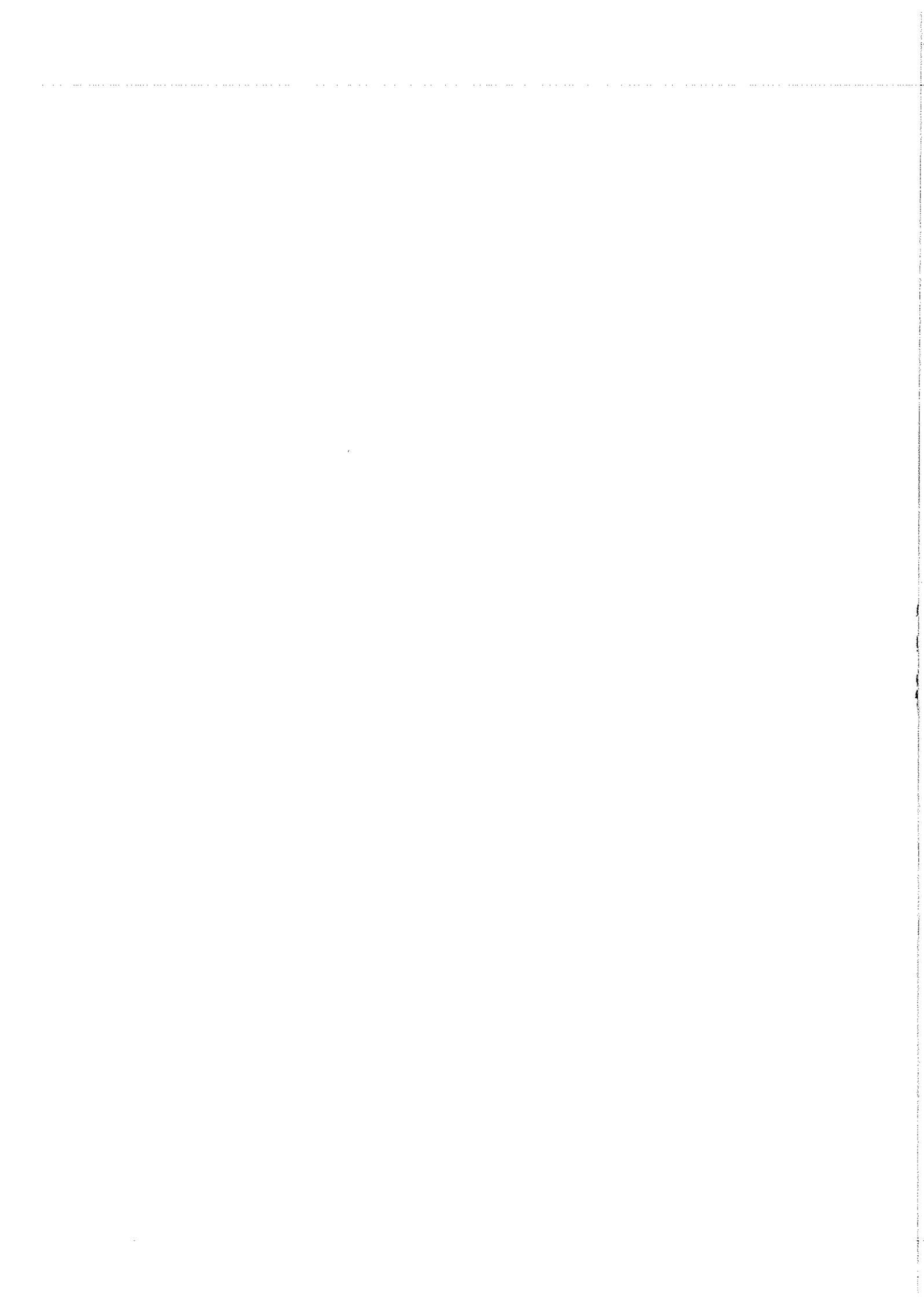
1.2.2. La collecte des données auprès des opérateurs.....	196
1.2.3. L'analyse des marchés pertinents et la désignation des opérateurs puissants.....	196
1.2.4. La détermination des obligations réglementaires	198
<i>Conclusion de la première section</i>	<i>200</i>
SECTION 2. LES ATTRIBUTS DE LA COORDINATION RÉGLEMENTAIRE	201
<i>2.1. L'analyse des caractéristiques des relations réglementaires.....</i>	<i>201</i>
2.1.1. La spécificité temporelle du dispositif de coordination.....	201
2.1.1.1. Des délais longs et peu adaptés aux caractéristiques du secteur	202
2.1.1.2. L'interdépendance des étapes de la coordination.....	204
2.1.1.3. La complexité du fonctionnement de la procédure de veto.....	207
2.1.2. Des interactions complexes sources d'incertitude	208
2.1.2.1. Des analyses de marchés fragmentées et non systématiques	208
2.1.2.2. La disparité des rythmes de travail des régulateurs.....	209
2.1.2.3. Une mise en œuvre flexible du droit au prix d'une plus grande incertitude.....	211
<i>2.2. L'identification des sources de coûts de coordination.....</i>	<i>212</i>
2.2.1. Le partage des compétences réglementaires nationales.....	212
2.2.2. La complexité des procédures de consultation	213
2.2.3. L'efficacité relative des procédures de prénotification.....	215
2.2.4. Les différences d'interprétation des règles	218
<i>2.3. Une évaluation des coûts de la coordination entre les régulateurs</i>	<i>221</i>
2.3.1. Les coûts de coordination de la mise en réseau.....	221
2.3.2. Des coûts politiques et administratifs croissants	222
<i>Conclusion de la deuxième section.....</i>	<i>223</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE 5	225
CHAPITRE 6. LA COMPARAISON DES DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS RÉALISABLES.....	226
INTRODUCTION DU CHAPITRE 6.....	227
SECTION 1. LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE RÉALISABLES	230
<i>1.1. Une typologie des structures de gouvernance de la régulation</i>	<i>230</i>
1.1.1. La dimension supranationale de la gouvernance de la régulation des marchés.....	231
1.1.2. Les implications en matière de gouvernance réglementaire	231
1.1.3. La palette des dispositifs institutionnels réalisables	232
<i>1.2. Les caractéristiques contractuelles des dispositifs institutionnels.....</i>	<i>233</i>
1.2.1. La régulation : une mise en réseau des pouvoirs publics.....	234
1.2.1.1. Contrat de subordination et régulation centralisée.....	234
1.2.1.2. Contrat néo-classique et régulation coordonnée	235
1.2.1.3. Contrat relationnel et régulation polycentrique.....	235
1.2.2. La corégulation : un contrat de long terme entre les pouvoirs publics et les entreprises..	236
1.2.2.1. La construction collective de compromis.....	237



1.2.2.2. La corégulation des marchés de communications électroniques en question.....	238
1.2.3. L'autorégulation : un contrat de coopétition entre les entreprises	238
1.2.3.1. Des mécanismes de création endogène de droits de propriété	239
1.2.3.2. L'autorégulation des marchés de communications électroniques en question	239
<i>Conclusion de la première section</i>	240
SECTION 2. LA COMPARAISON DES STRUCTURES DE GOUVERNANCE.....	242
2.1. <i>Les formes organisationnelles associées aux structures de gouvernance</i>	242
2.1.1. Une autorité européenne pour une régulation centralisée.....	243
2.1.1.1. Des fonctions de régulation attribuées à la Commission européenne	245
2.1.1.2. Un régulateur fédéral sous la forme d'une agence européenne de régulation.....	249
2.1.2. La mise en réseau pour une régulation réticulaire	253
2.1.2.1. Un réseau hiérarchique pour une régulation coordonnée	253
2.1.2.2. Un réseau autonome pour une régulation polycentrique.....	256
2.1.3. Le partage de la mise en œuvre des règles par la corégulation.....	260
2.1.4. L'endogénéisation de la mise en œuvre des règles par l'autorégulation	263
2.2. <i>Les risques d'opportunisme associés aux structures de gouvernance</i>	265
2.2.1. Les risques de sélection adverse dus à la segmentation du secteur	266
2.2.2. Les risques de capture des structures de gouvernance par l'industrie	267
2.2.3. Les risques d'aléa moral relatifs aux pouvoirs discrétionnaires	268
2.3. <i>La mise en correspondance des structures de gouvernance</i>	268
<i>Conclusion de la deuxième section</i>	269
CONCLUSION DU CHAPITRE 6	270
CHAPITRE 7. LE CHOIX DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA RÉGULATION « LA MIEUX ALIGNÉE »	271
INTRODUCTION DU CHAPITRE 7	272
SECTION 1. LES CRITÈRES D'ALIGNEMENT	273
1.1. <i>Les facteurs critiques de la régulation des marchés pertinents</i>	273
1.1.1. Les critères d'alignement associés à l'analyse des fonctions de demande et de coût.....	274
1.1.1.1. Le besoin de sécurité juridique et l'absence de confiance	275
1.1.1.2. L'incertitude quant à la portée des obligations réglementaires	276
1.1.2. Le critère d'alignement associé à l'appréciation de la position dominante	278
1.1.2.1. Les présomptions d'abus de position dominante	278
1.1.2.2. L'absence de contre-pouvoir.....	281
1.1.3. Le critère d'alignement associé à l'importance du facteur temps.....	283
1.1.3.1. Le temps comme condition d'efficacité de la régulation du marché.....	283
1.1.3.2. L'impératif de célérité dans les procédures de l'analyse des marchés pertinents	285
1.2. <i>L'internalisation des externalités et l'hétérogénéité des préférences comme</i> <i>critères d'alignement complémentaires</i>	287



1.2.1. Le principe de subsidiarité et les niveaux d'intervention réglementaire	287
1.2.2. Une grille des niveaux d'exercice théoriques et attendus des compétences	289
<i>Conclusion de la première section</i>	293
SECTION 2. UN ARBRE DE CHOIX DES STRUCTURES DE GOUVERNANCE	294
2.1. <i>La mise en œuvre du mécanisme d'alignement</i>	294
2.1.1. L'élaboration d'un arbre de choix des dispositifs de régulation	295
2.1.1.1. Les principes de la construction d'un arbre de choix	295
2.1.1.2. L'ordonnement et l'applicabilité des critères d'alignement	296
2.1.2. L'écart d'alignement entre les structures de gouvernance théorique et effective	299
2.1.2.1. La prééminence d'une logique intergouvernementale	300
2.1.2.2. La doctrine Meroni et la délégation de pouvoirs de régulation	301
2.2. <i>La prise en compte des facteurs politiques dans l'alignement</i>	303
2.2.1. La délimitation des frontières de compétence	304
2.2.2. La crédibilité politique et l'effectivité juridique	305
<i>Conclusion de la deuxième section</i>	306
SECTION 3. VERS UN COMPROMIS ENTRE ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET EFFICACITÉ	307
3.1. <i>Renforcer l'équilibre dynamique des pouvoirs réglementaires</i>	307
3.1.1. Appliquer le principe de subsidiarité en privilégiant la méthode contractuelle	307
3.1.2. Exercer un contrôle pluraliste préservant l'indépendance de la régulation	308
3.1.3. Privilégier la transparence pour une meilleure sécurité juridique	310
3.2. <i>Arbitrer entre intensité incitative et flexibilité</i>	311
3.2.1. Assurer un contrôle démocratique à l'appui d'une dynamique de projet	311
3.2.2. Instaurer la confiance mutuelle comme condition préalable d'une régulation efficace	313
3.2.3. Coordonner les actions des autorités de concurrence et de régulation sectorielle	314
3.2.4. Gérer les délais de manière rigoureuse	316
<i>Conclusion de la troisième section</i>	317
CONCLUSION DU CHAPITRE 7	319
CONCLUSION GÉNÉRALE	320
ANNEXES	333
<i>Annexe n°1 : Le fonctionnement du GRE : les principes d'un contrat relationnel</i>	334
<i>Annexe n°2 : Les règles de procédure de l'article 7 de la directive cadre</i>	340
<i>Annexe n°3 : La recommandation sur la définition des marchés pertinents</i>	343
<i>Annexe n°4 : Les lignes directrices sur l'analyse des marchés</i>	350
BIBLIOGRAPHIE	354



ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	376
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	377
TABLE DES MATIÈRES	379

