

"Pablo Spiller et les principes du design institutionnel des réformes"

Ute Dubois

ADIS - GRJM, Université de Paris-Sud 11

E-mail : ute.dubois@u-psud.fr

Site web : www.grjm.net

Juin 2007

RESUME

Cet article analyse les travaux de Pablo Spiller sur les réformes des industries de réseaux. Ces travaux ont en commun d'analyser les réformes comme des objets « politiques » organisés de manière modulaire. Ainsi, les propriétés initiales des réformes ne sont pas avant tout dictées par des considérations d'efficacité économique, mais par les caractéristiques du processus politique qui permet leur mise en place. Ce processus politique ne définit pas seulement les incitations des réformes, mais aussi leur « structure de gouvernance » qui assure leur pilotage *ex post*. La structure de gouvernance des réformes s'articule avec les caractéristiques des environnements institutionnels. La première partie présente le cadre d'analyse général des réformes proposé par Spiller. La deuxième partie expose de quelle manière Spiller analyse l'influence des environnements institutionnels sur les propriétés des réformes. La troisième partie analyse le choix des « technologies de mise en œuvre » des réformes en fonction des caractéristiques des environnements institutionnels. Enfin, la quatrième partie discute les principales propositions de Spiller et formule des propositions nouvelles quant aux propriétés désirables des réformes.

Mots-clés : réforme, industries de réseaux, environnement institutionnel, crédibilité, transactions politiques



<i>I – Le design des réformes : une construction modulaire</i>	4
I – 1 Les réformes comme des transactions politiques	4
A/ <i>Des problèmes transactionnels spécifiques aux industries de réseaux</i>	6
B/ <i>Des choix de réforme conditionnés par les environnements institutionnels</i>	7
I – 2 La hiérarchie entre structure de gouvernance et structure incitative	8
<i>II Un cadre d’analyse intégrant les environnements institutionnels</i>	11
II - 1 Une première représentation séquentielle sous forme d’arbre de décision	12
II – 2 La prise en compte progressive des transactions politiques intertemporelles	17
<i>III – Le choix des « technologies de mise en œuvre »</i>	20
III - 1 Les « instruments de base » complétant la délégation d’autorité au régulateur	21
III - 2 La crédibilité dans les environnements institutionnels décentralisés	22
III-3 La crédibilité dans les environnements institutionnels centralisés	24
<i>IV – Le cadre d’analyse de Spiller à l’épreuve des faits</i>	26
IV – 1 La performance des instruments de base dans différents environnements institutionnels	27
IV – 2 La supériorité supposée des procédures administratives sur les licences	28
IV – 3 Vers un réexamen de la définition Spillerienne de la crédibilité ?	30
<i>Conclusion</i>	31

INTRODUCTION

Depuis une quinzaine d'années, la réforme des industries de réseaux a abouti à des changements profonds de l'organisation et des modes de fonctionnement de ces secteurs. Aux anciennes formes d'organisation, caractérisées par la propriété publique et une organisation sous forme de monopoles intégrés verticalement et horizontalement ont succédé des formes d'organisation fortement dé-intégrées, et laissant une grande place à la propriété privée. Malgré des objectifs et des démarches similaires, toutes les réformes n'ont pas connu un succès égal. Les réformes se différencient notamment quant à leur capacité à créer des conditions favorables à l'investissement privé.

La question de l'investissement privé se pose de manière particulièrement cruciale, notamment dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie. Dans un contexte de privatisation des entreprises publiques et de forte croissance de la demande, le succès d'une réforme s'y mesure

en premier lieu à sa capacité à mobiliser un volume suffisant d'investissements privés. Dans les secteurs de l'approvisionnement en électricité, en eau, et des télécommunications, les Etats ont été traditionnellement très présents comme propriétaires des entreprises ou comme régulateurs. De ce fait, les Etats ont souvent utilisé ces secteurs à des fins de politique économique. Cette utilisation "politique" des industries de réseaux pose problème en raison de son effet de dissuasion des investissements privés (Banque Mondiale 1995). L'analyse de différents pays révèle que tous ne possèdent pas la même capacité à réformer avec succès leurs secteurs d'infrastructure. Les travaux de Spiller, qui s'inscrivent dans le cadre de l'économie néo-institutionnelle, proposent une approche originale pour comprendre les facteurs de succès des réformes.

Dès les années 1970, les analyses en termes de coûts de transaction ont assimilé les relations entre entreprises et pouvoirs publics à des contrats administrés de long terme (Williamson 1976, Goldberg 1976). Ces analyses ont mis en évidence le rôle de l'opportunisme dans ces contrats et le fait que ces contrats sont susceptibles d'être fréquemment renégociés. Ces approches ne permettent pas cependant de comprendre pourquoi, dans certains contextes, il y a un risque plus élevé d'opportunisme des parties. En tenant compte explicitement du rôle des environnements institutionnels (North 1990), Spiller (Levy et Spiller 1994, Spiller 1996) a ouvert une nouvelle voie à l'analyse des réformes, qui a permis de mieux expliquer leurs performances. A partir de 1993, ses travaux sur les secteurs d'infrastructure placent au centre de la problématique des réformes la question de l'opportunisme de l'Etat dans ses relations avec les entreprises. Cela a permis d'avancer des propositions innovantes permettant de mieux expliquer le succès ou l'échec des réformes. Si ces analyses empiriques ont en premier lieu porté sur les réformes menées dans les pays d'Amérique Latine (Guasch et Spiller 1999, Spiller 1998), le cadre conceptuel de Spiller s'applique plus généralement à tous les types de pays¹ (Spiller 1996, Holburn et Spiller 2002). Ses travaux récents visent à une généralisation du cadre d'analyse aux politiques publiques, qui sera également abordé ici (cf. notamment Spiller et Tommasi 2003 et 2004, Spiller, Stein et Tommasi 2003).

Nous mettons en évidence les principaux apports de la méthode d'analyse des réformes des industries de réseaux développée par Spiller. Nous montrons notamment que Spiller

¹ Un type d'application des travaux de Spiller dans les environnements institutionnels européens a été proposé par Glachant et Finon (2000), qui examinent dans quelle mesure un modèle de réforme efficace dans un pays donné peut être reproduit dans d'autres pays.

propose une méthode d'analyse modulaire des réformes, dont on développera ici deux principales propositions. Premièrement, parmi les caractéristiques des réformes, certaines sont plus importantes que d'autres. Deuxièmement, l'efficacité des modules importants dépend de la manière dont ils s'articulent avec les environnements institutionnels des pays, ce que Spiller appelle le "*goodness of fit*" entre les instruments de réforme et l'environnement institutionnel.

Ce papier est organisé de la manière suivante. Dans une première partie, nous montrons que la grille d'analyse de Spiller s'appuie sur une hiérarchisation des composantes des réformes. Dans une seconde partie, nous examinons les propositions avancées par Spiller pour expliquer l'influence des environnements institutionnels sur les choix de réformes. Enfin, dans une troisième partie, nous montrons de quelle manière ce cadre d'analyse permet d'expliquer les différences de performances des réformes entre différents pays.

I – LE DESIGN DES REFORMES : UNE CONSTRUCTION MODULAIRE

Dans la perspective de Spiller², les réformes sont analysées comme le produit de transactions entre des décideurs politiques. Ces transactions posent les mêmes difficultés que des transactions économiques classiques, notamment des problèmes d'exécution ex-post dus au fait que les participants à la transaction peuvent ne pas respecter leurs promesses. En conséquence, le problème central du design des réformes consiste à construire des mécanismes de garantie pour les investisseurs face au risque d'opportunisme des pouvoirs publics. Ceci conduit Spiller à placer au centre de son analyse des réformes la question de la *crédibilité* de l'engagement de l'Etat à ne pas exproprier les firmes.

I – 1 Les réformes comme des transactions politiques

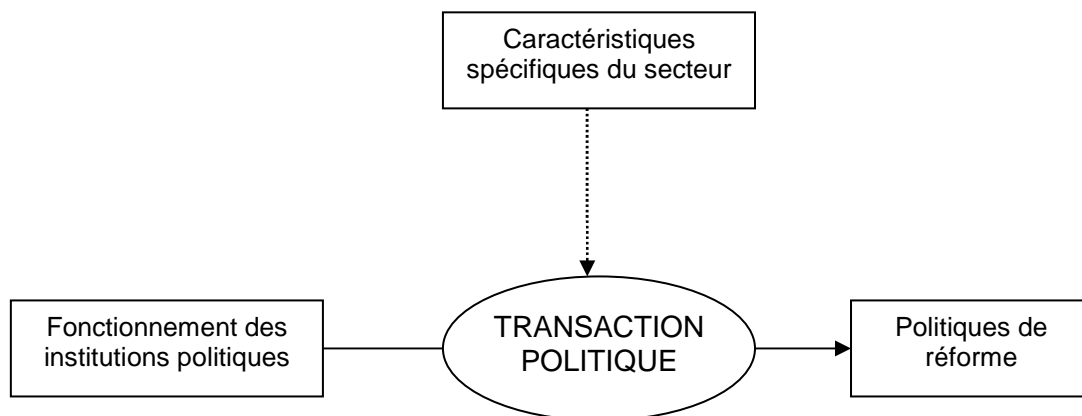
La méthode d'analyse des réformes proposée par Spiller s'inscrit dans le cadre analytique de la théorie des coûts de transaction. Les décisions de réforme sont assimilées à des transactions politiques entre des décideurs qui sont des acteurs politiques. Ces transactions sont assimilables à des contrats de long terme. Chez Williamson (1985), les hypothèses sur le comportement des agents (l'incertitude radicale et l'opportunisme) et la prise en compte des

² Levy et Spiller (1994 et 1996), Guash et Spiller (1999), Spiller et Tommasi (2004)

caractéristiques des transactions (notamment la présence d'investissements spécifiques) aboutissent à la proposition que les agents choisissent, pour leurs transactions, la structure de gouvernance la plus efficace compte tenu des caractéristiques de transactions.

Spiller adopte un raisonnement similaire pour analyser les réformes. Les réformes sont décidées par les acteurs politiques d'un pays et sont généralement définies pour une durée longue. Cette durée est nécessaire pour assurer un cadre stable aux décisions des entreprises. Cependant, préférences des acteurs qui décident des réformes peuvent évoluer au cours du temps. Par exemple en cas de changement de majorité politique, un nouveau gouvernement peut vouloir remettre en question des politiques décidées par le gouvernement précédent. Cela pose la question de la stabilité des engagements politiques. Dans les secteurs d'infrastructure, ces problèmes contractuels sont exacerbés par certaines caractéristiques économiques de ces secteurs, notamment la présence d'investissements spécifiques très importants. La méthode d'analyse des réformes proposée par Spiller place au cœur des préoccupations l'analyse des transactions politiques, comme déterminant de la stabilité des politiques.

Figure 1 : les réformes comme des transactions politiques



Source : d'après Spiller, Stein et Tommasi (2003)

Dans secteurs d'infrastructure, les relations entre Etat et entreprises peuvent donner lieu à des comportements opportunistes en présence d'investissements spécifiques. De ce fait, l'enjeu central des réformes est de déterminer la "structure de gouvernance" qui résoudra au

mieux le problème de l'opportunisme de l'Etat compte tenu des propriétés de l'environnement institutionnel du pays, qui est donné.

A/ Des problèmes transactionnels spécifiques aux industries de réseaux

Pour Spiller (Levy et Spiller 1994, Savedoff et Spiller 1999), la régulation des activités s'appuyant sur des infrastructures de réseau se justifie en raison des caractéristiques économiques de ces activités. Premièrement, l'existence d'importants investissements spécifiques³, sous la forme de réseaux d'infrastructure. Deuxièmement, l'emploi de technologies caractérisées par des économies d'échelle et d'envergure. Enfin, le fait que leurs produits soient massivement consommés, par des consommateurs captifs dont la demande est relativement inélastique (Levy et Spiller 1994). Le fait que ces trois caractéristiques sont présentes simultanément dans les industries de réseaux en font des secteurs où il se pose des problèmes contractuels particuliers.

Les problèmes contractuels peuvent être décomposés en distinguant les relations entre trois types d'agents : le gouvernement, les firmes, et les consommateurs, les firmes et les consommateurs pouvant s'organiser de manière à former des groupes d'intérêt.

- l'opportunisme dans les relations contractuelles entre les firmes et les consommateurs vient de ce que les consommateurs sont dans une situation asymétrique de dépendance par rapport aux firmes. La littérature sur le pouvoir de marché examine ce type de problèmes.
- l'opportunisme dans les relations entre les groupes d'intérêts et le gouvernement vient de ce que certains groupes d'intérêt peuvent chercher à influencer le gouvernement afin d'augmenter leur rente. Cette question a été étudiée dans la littérature sur la capture du régulateur (Stigler 1971) et la concurrence entre groupes d'intérêt.
- l'opportunisme dans les relations contractuelles entre les firmes et le gouvernement vient de ce qu'il peut être politiquement avantageux pour le gouvernement d'exproprier les entreprises, soit directement, soit indirectement, en imposant aux firmes des tarifs trop bas (ou tels que leur retour sur investissement ne suffise pas à les inciter à

³ L'existence d'investissements spécifiques implique que ces investissements sont faiblement redéployables (leur valeur dans des usages alternatifs est moindre que le coût d'investissement).

développer leurs investissements). Ce type d'opportunisme pose le problème de la crédibilité des engagements du gouvernement.

Ce troisième type de problème a longtemps occupé une place relativement restreinte dans la littérature sur la régulation. En effet, cette littérature analysait surtout les incitations et laissait de côté les questions liées à la gouvernance (Levy et Spiller 1994). Or, dans les industries de réseaux, les échecs de la régulation viennent souvent de ce que le régulateur, ou plus généralement l'Etat, est en mesure d'exproprier les entreprises, directement, ou indirectement, par le biais de la politisation des tarifs⁴. L'expropriation est d'autant plus facile que les actifs des entreprises de réseau ne sont pas redéployables. Pour remédier au risque de sous-investissement qui en découle, il est nécessaire de mettre en place des régulations crédibles.

B/ Des choix de réforme conditionnés par les environnements institutionnels

Une fois posés les problèmes contractuels de base des secteurs à réformer, la transaction politique intertemporelle qui gouverne une réforme particulière est déterminée par les règles du jeu politique propre à chaque pays. Ces règles du jeu sont définies par les institutions politiques du pays : elles permettent de savoir qui sont les décideurs politiques impliqués dans les choix de réforme (pouvoirs législatif, exécutif), et de quelle manière ces décideurs vont interagir au cours du temps (par le biais des règles électorales par exemple). Ainsi, les environnements institutionnels expliquent les caractéristiques des transactions politiques, que ce soit ex ante ou ex post.

Ex ante, les environnements institutionnels déterminent les choix de réforme faisables, ceux pour lesquels un accord peut intervenir. Par exemple, si les environnements institutionnels permettent à un grand nombre d'acteurs de participer aux décisions de réforme on pourra anticiper des difficultés à mettre en place des réformes. En conséquence, les accords sur les réformes seront probablement moins précis et détaillés dans ce type d'environnement.

⁴ Si l'on impose aux entreprises un système de tarification couvrant simplement leurs coûts variables, et ne permettant pas la rémunération de leurs investissements, elles auront des incitations suffisantes, ex post, pour continuer d'exploiter son activité, mais aucune incitation à investir.

Ex post, les environnements institutionnels expliquent les problèmes de mise en œuvre des réformes. Parce qu'ils influencent la manière dont les décideurs politiques interagissent au cours du temps, ils expliquent les risques qu'une politique décidée à un instant donné soit remise en question ultérieurement. Ceci justifie d'examiner les caractéristiques des institutions législatives et exécutives d'un pays. Les environnements institutionnels déterminent aussi la capacité des décideurs politiques à respecter leurs engagements sur longue durée. Par exemple, lorsque les politiques de réforme sont "ancrées" dans des dispositifs tels que des lois ou des contrats, les entreprises qui sont lésées par un changement politique peuvent faire appel aux tribunaux. Encore faut-il que les tribunaux bénéficient d'une certaine indépendance du pouvoir politique. En cela, les institutions judiciaires contribuent à la crédibilité des réformes. Enfin, lorsque la mise en œuvre des réformes est confiée à des agences (par exemple un régulateur sectoriel), il est nécessaire d'examiner le fonctionnement des administrations. Par exemple, l'existence d'un droit administratif plus ou moins développé explique certaines propriétés de long terme des réformes.

I – 2 La hiérarchie entre structure de gouvernance et structure incitative

En raison du risque d'opportunisme ex post dans la relation entre les entreprises et l'Etat, il est indispensable de créer des dispositifs garantissant que les investissements ne seront pas expropriés. Parmi les dispositifs des réformes, Spiller distingue d'une part les éléments importants pour la crédibilité et d'autre part les éléments qui sont secondaires par rapport à l'objectif de crédibilité. Les premiers relèvent de la structure de gouvernance de la réforme tandis que les seconds correspondent aux dispositifs incitatifs. Ces dispositifs incitatifs sont considérés comme subordonnés aux choix de structure de gouvernance. Ils constituent le "*detail engineering*" des réformes (Guasch et Spiller 1999). Dans les industries de réseaux, la structure de gouvernance correspond à l'ensemble des dispositifs imposant des restrictions à la discrétion des régulateurs et permettant de résoudre les conflits. Le "*detail engineering*" quant à lui correspond aux règles de tarification des entreprises, aux règles concernant des subventions directes ou subventions croisées, aux règles relatives à l'entrée sur le marché, et à l'interconnexion. Ainsi, dans le cadre d'analyse de Spiller, les instruments de

garantie prédominant sur les règles incitatives des réformes⁵. Cette hiérarchie entre "*basic engineering*" et "*detail engineering*" dans le design des réformes se trouve au cœur de la réflexion de Spiller.

Pour qu'une réforme soit crédible, sa structure de gouvernance doit remplir simultanément trois conditions (Levy et Spiller 1994). Premièrement, il faut des dispositifs qui limitent les pouvoirs discrétionnaires du régulateur. Deuxièmement, il faut des dispositifs qui créent des limites au changement des règles du jeu. La troisième condition se rapporte à l'existence d'institutions permettant de mettre en œuvre les deux limitations précédentes, notamment l'existence d'un système judiciaire indépendant, comme garantie de la stabilité des engagements.

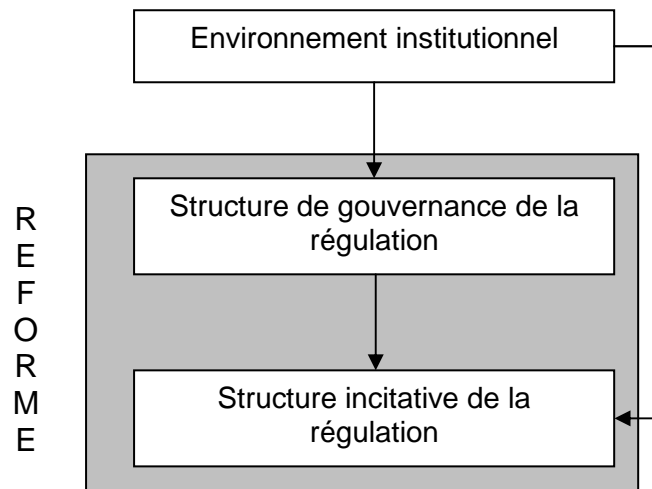
Ces trois conditions font intervenir de manière prépondérante les environnements institutionnels des pays. En cela, la contribution de Spiller se différencie d'autres types d'analyses. Pour qu'une réforme ait des chances de succès, il ne suffit pas de concevoir des mécanismes qui relèvent de la structure de gouvernance⁶, comme par exemple un régulateur indépendant, doté d'une autonomie de décision et prenant ses décisions de manière transparente.

La méthode d'analyse des réformes proposée par Spiller peut être représentée sous la forme d'un schéma à trois niveaux. Le premier niveau est celui des environnements institutionnels des pays. Le second correspond à la structure de gouvernance. La structure de gouvernance est déterminée par les choix de design de base des réformes ; elle est déterminante pour la crédibilité de la réforme. Enfin, le troisième niveau correspond aux incitations qui sont créées par les réformes.

⁵ Ceci est concordant avec une proposition centrale de la théorie des coûts de transaction, selon laquelle le choix des structures de gouvernance se fait de manière à résoudre le problème contractuel de base, lié à l'opportunisme des parties.

⁶ Ces critères jouent également un rôle important (Haggarty et Shirley 2002), mais ils relèvent du "second order economizing" (Williamson 2000) par rapport à la question de la crédibilité des réformes.

Figure 2 : le schéma analytique des réformes



Source : d'après Levy et Spiller (1994)

Les caractéristiques de l'environnement institutionnel, qui sont données, agissent comme une contrainte à la fois pour les choix de structure de gouvernance et de structure incitative de la réforme. Un exemple permet d'illustrer cette influence sur les choix de structure de gouvernance. Si l'on considère un pays où l'exécutif est doté d'importants pouvoirs discrétionnaires et où les décisions peuvent être prises de manière centralisée, garantir la crédibilité d'une réforme passe par la conception de mécanismes limitant les pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif. De manière similaire, on peut illustrer l'influence de l'environnement institutionnel sur les choix de structure incitative : un pays doté de fortes capacités administratives sera en mesure de mettre en place une structure incitative plus sophistiquée qu'un pays ayant de faibles capacités administratives.

La structure de gouvernance quant à elle influence aussi les structures incitatives. Du coup, si l'on tient compte de l'impératif de crédibilité des réformes, il n'est pas toujours possible de concevoir des réformes ayant de "bonnes" propriétés incitatives⁷. Autrement dit, tant que la stabilité des engagements n'est pas garantie, on ne peut pas être sûr du bon fonctionnement des dispositifs incitatifs.

Parce que l'objectif premier d'une réforme est, dans le cadre d'analyse de Spiller, de garantir la crédibilité, le choix de la structure de gouvernance la plus adaptée à chaque

⁷ Ainsi Spiller note que les réalités institutionnelles de certains pays peuvent être telles que les incitations de la régulation peuvent être un "third best" ou "fourth best". "In some countries, the only way to constrain administrative arbitrariness may be to almost totally withdraw administrative discretion."

environnement institutionnel se trouve au centre de l'analyse. Cela explique notamment pourquoi il est difficile de reproduire avec succès les réformes d'un pays à un autre, les mêmes structures de gouvernance n'ayant pas les mêmes propriétés selon les environnements institutionnels.

En conclusion, l'analyse des réformes des industries de réseaux par Spiller aboutit à un cadre d'analyse fortement hiérarchisé. Les éléments les plus importants dans cette hiérarchie sont ceux qui importent pour la stabilité des engagements. Ainsi, la structure de gouvernance d'une réforme aura davantage d'importance pour l'objectif de crédibilité que sa structure incitative. En cela, l'approche de Spiller se différencie d'autres approches, davantage axées sur la création des « bons » dispositifs incitatifs. L'importance de la structure de gouvernance par rapport à la structure incitative a une autre conséquence. Elle met en évidence le rôle essentiel des environnements institutionnels des pays dans la conception des réformes.

II UN CADRE D'ANALYSE INTEGRANT LES ENVIRONNEMENTS INSTITUTIONNELS

Dans le schéma analytique des réformes de Spiller, les environnements institutionnels jouent un rôle important bien qu'ils soient extérieurs à la conception des réformes. En effet, ils influencent la capacité d'une structure de gouvernance à réaliser l'objectif de crédibilité des réformes. Par conséquent, suivant les caractéristiques des environnements institutionnels, les structures de gouvernance n'ont pas les mêmes propriétés en termes de crédibilité. Et comme la crédibilité est la condition principale pour le succès des réformes, les travaux de Spiller cherchent logiquement à identifier les structures de gouvernance les plus crédibles suivant les environnements institutionnels. Ses travaux aboutissent à une série de propositions sur la capacité des Etats à produire des réformes crédibles. Dans les premiers travaux, ces propositions aboutissent à un arbre de décision (Levy & Spiller 1994 et 1996) qui intègre de façon séquentielle les caractéristiques des environnements institutionnels dans les choix de structures de gouvernance. Dans ses travaux plus récents, Spiller complète ce schéma par une analyse des caractéristiques intertemporelles des transactions politiques dans lesquelles sont engagés les décideurs des réformes.

II - 1 Une première représentation séquentielle sous forme d'arbre de décision

A la suite de North (1990), Levy et Spiller (1994) définissent l'environnement institutionnel d'un pays comme comportant cinq éléments : (1) ses institutions législatives et exécutives, (2) ses institutions judiciaires, (3) les coutumes et normes informelles, (4) la nature des intérêts contradictoires, et (5) ses capacités administratives⁸. L'évaluation de ces environnements institutionnels vise pour l'essentiel à identifier les facteurs qui expliquent que les transactions politiques sont coopératives et susceptibles de le rester à long terme. Dans leur comparaison de différentes réformes du secteur des télécommunications, Levy et Spiller (1994) évaluent la capacité des environnements institutionnels à produire des réformes crédibles à partir d'une série de critères.

Premièrement, les caractéristiques des institutions judiciaires, qui jouent un rôle pour la mise en œuvre des réformes. Deux types de mécanismes sont mis en avant : d'une part les mécanismes de recrutement des juges et l'organisation du système judiciaire, et d'autre part, les mécanismes permettant de résoudre des conflits de manière impartiale, entre parties privées ou entre parties privées et l'Etat.

Deuxièmement, l'organisation des institutions législatives et exécutives, qui détermine la nature des problèmes de crédibilité qu'un pays est susceptible de rencontrer. Pour évaluer dans quelle mesure les institutions législatives et exécutives permettent de limiter les pouvoirs discrétionnaires du gouvernement, les propriétés suivantes des environnements institutionnels sont considérées comme particulièrement importants :

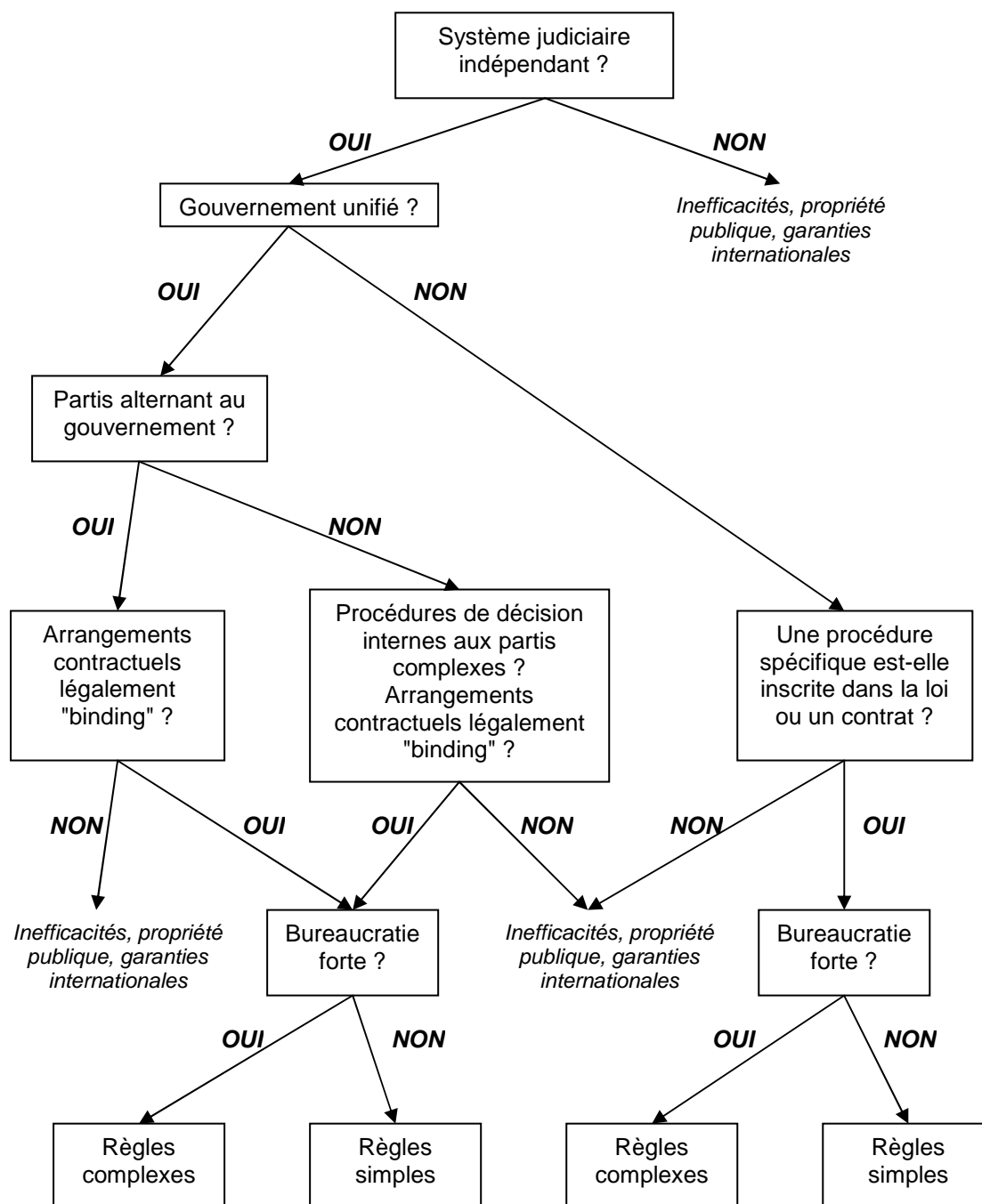
- une séparation explicite entre pouvoir législatif, exécutif et judiciaire,
- une constitution écrite qui limite les pouvoirs législatifs de l'exécutif et qui est mise en œuvre par les tribunaux,
- l'existence de deux chambres législatives, élues à partir de règles électorales différentes,
- un système électoral calibré de manière à produire une prolifération de partis minoritaires (ou un ensemble de partis plus petit ayant une faible autorité disciplinaire sur ses élus)
- une structure de gouvernement fédérale, avec une forte décentralisation des pouvoirs.

⁸ Dans les analyses empiriques des réformes ce sont surtout les institutions formelles, à savoir les institutions législatives, exécutives et les institutions judiciaires, qui sont prises en compte.

Ces caractéristiques des institutions législatives et exécutives permettent de distinguer deux formes polaires d'environnements institutionnels : les environnements institutionnels décentralisés et les environnements institutionnels centralisés. Ces deux types d'environnements se différencient à la fois quant à la faisabilité des politiques et quant à leur stabilité. Ainsi les systèmes décentralisés peuvent rencontrer des problèmes de faisabilité des réformes, car le nombre de décideurs politiques impliqués dans les choix de réforme y est plus grand – d'où une plus grande difficulté à se mettre d'accord sur des politiques stables. En revanche, une fois un accord trouvé, celui-ci aura davantage de chances d'être stable dans le temps : lorsque de nombreux acteurs participent aux choix politiques, il existe des contre-pouvoirs aux volontés de changement politique (les "*checks and balances*"), ce qui offre davantage de garanties aux investisseurs. Inversement, dans les systèmes fortement centralisés (les systèmes dits "unifiés"), les décisions politiques peuvent être prises par un plus petit nombre d'acteurs, sans véritables contre-pouvoirs, ce qui peut poser des problèmes de crédibilité.

Levy et Spiller (1996) résument ces propositions sur le rôle des différentes composantes de l'environnement institutionnel sous la forme d'un arbre de décision (cf. figure 3).

Figure 3 : L'arbre de décision pour le design de la réforme



Source : Levy et Spiller (1996)

Dans cet arbre, la question de la mise en œuvre des réformes est essentielle. C'est pourquoi l'existence d'un système judiciaire indépendant est examinée en premier, car elle permet à la fois de limiter les pouvoirs discrétionnaires du régulateur et d'empêcher les

changements discrétionnaires des règles du jeu. En l'absence de tribunaux indépendants, il n'existe pas de mécanisme de garantie interne au pays. Dans ce cas, les seuls moyens de garantir la stabilité des réformes consistent à confier l'exploitation de ce type d'activité à des entreprises publiques, ou de mettre en place des garanties internationales pour inciter à l'investissement privé.

En revanche, si la condition de l'indépendance judiciaire est remplie, alors il est possible d'utiliser les tribunaux pour résoudre les conflits entre le gouvernement et les entreprises. Dans les environnements institutionnels décentralisés, typiquement, les Etats fédéraux à système présidentiel, sur le modèle des Etats Unis, un système judiciaire fort et indépendant est important pour limiter les pouvoirs discrétionnaires de l'administration. A priori, les décisions des régulateurs peuvent être facilement réexaminées par les tribunaux⁹ à la fois sur le fond et la forme. Dans les environnements institutionnels unifiés, l'indépendance judiciaire permet aux entreprises de contester les changements politiques en cas de changement des préférences des décideurs (par exemple en cas de changement de gouvernement).

Les deuxième et troisième niveaux de cet arbre se rapportent à la capacité des environnements institutionnels à permettre des réformes qui s'appuient sur des législations détaillées. Dans les environnements où l'emploi de la législation pose problème, par exemple parce que le pouvoir législatif peut modifier les lois sans contre-pouvoirs, il est préférable de s'appuyer sur des instruments qui au contraire limitent les pouvoirs discrétionnaires du législateur. Dans ce cas, Spiller préconise typiquement l'utilisation de licences pour créer des garanties. Les licences offrent de meilleures garanties aux investisseurs si l'on se situe dans un environnement où un changement de majorité politique est susceptible d'entraîner un renversement de tendance en matière de politique de réforme.

⁹ Cependant, comme l'ont montré les analyses en termes de "*positive political theory*", le rôle des tribunaux peut être assimilé à celui d'un acteur qui décide non seulement en fonction du droit et de la jurisprudence, mais aussi en fonction de ses objectifs propres. Du coup, des déviations du régulateur par rapport à ses missions n'entraînent pas systématiquement de réponse judiciaire, à condition que les préférences des tribunaux soient alignées avec celles du régulateur.

Comme l'ont montré Gely et Spiller (1990), dans des systèmes politiques caractérisés par une forte division des pouvoirs, les tribunaux peuvent avoir un statut de joueurs à part entière. Ainsi, dans le cas des Etats-Unis, les tribunaux ne se limitent pas nécessairement à l'interprétation du droit. Ils peuvent être mus par des motifs idéologiques, et agir dans ce cas comme d'autres acteurs du système politique, en tenant compte des contraintes exercées par les autres institutions. Dans ce cas, les tribunaux peuvent soit augmenter le degré de stabilité des politiques (par exemple : limiter le pouvoir du Président d'influencer des politiques en utilisant des agences), soit le diminuer, par des stratégies actives. Les tribunaux peuvent, dans certains cas, lorsque les écarts entre les parlementaires sont suffisamment importants, implémenter leur solution préférée.

Une dernière distinction porte sur les capacités administratives des pays. Parce que les pays dotés de capacités administratives fortes ont de meilleures capacités à manier des outils complexes, ils peuvent mettre en place des règles plus détaillées que d'autres pays. Ce critère est important surtout dans les pays en développement, où les capacités administratives sont souvent insuffisantes.

Le rôle des environnements institutionnels a été examiné dans des études empiriques qui ont montré que le succès des réformes était fréquemment expliqué par la bonne adéquation entre les structures de gouvernance et l'environnement institutionnel dans lequel elles sont mises en œuvre (le "*goodness of fit*"). Symétriquement, un certain nombre d'échecs des réformes reflètent un "*mismatch*" entre la structure de gouvernance employée et les caractéristiques institutionnelles du pays. L'encadré ci-dessous montre que la question de l'indépendance judiciaire contribue à expliquer un certain nombre d'échecs de réformes dans les pays d'Amérique latine et d'Asie.

Encadré 1 : Indépendance judiciaire et crédibilité des réformes

Dans les études empiriques, le critère de l'indépendance judiciaire est mobilisé pour expliquer les cas d'échecs de réformes.

Ainsi, en Amérique Latine et en Asie, la condition d'indépendance judiciaire est apparue comme un facteur explicatif important de l'incapacité de certains pays à définir des structures de gouvernance crédibles. Par exemple, aux Philippines, l'échec de la réforme des télécommunications serait imputable à la corruption du système judiciaire (Levy et Spiller 1994 et 1996). La faible indépendance du système judiciaire au Salvador serait également une des causes de la crise de crédibilité du système électrique dans les années 1990 (Holburn et Spiller 2002). De même, en Argentine, le manque d'indépendance judiciaire (Iaryczower, Spiller et Tommasi, 2002) serait à l'origine des difficultés à réformer le secteur des télécommunications (Levy et Spiller 1994).

En revanche, dans le secteur électrique argentin, l'absence d'indépendance judiciaire ne semble pas avoir fait obstacle à un fort développement de l'investissement privé dans la première moitié des années 1990 (Spiller 1998). Ce dernier cas n'est donc pas expliqué par la méthode proposée, ce qui suggère que, dans certains cas, l'investissement peut se développer¹⁰ malgré des déficiences du système judiciaire.

¹⁰ Les travaux de Spiller ne s'interrogent pas explicitement sur la possibilité d'engagements crédibles de l'Etat en l'absence d'indépendance judiciaire. Cependant, d'autres auteurs (Tsebelis 2002, Keefer 2004), qui s'appuient sur les travaux de Przeworski pour examiner le rôle de la démocratie, suggèrent qu'à certaines conditions les Etats non démocratiques parviennent à établir des engagements crédibles, tandis que certains autres Etats démocratiques n'y parviennent pas. Keefer (2004) mentionne en particulier le cas des dictatures stables, comme exemple de situation où il peut y avoir crédibilité de l'Etat.

II – 2 La prise en compte progressive des transactions politiques intertemporelles

La représentation séquentielle des choix des structures de gouvernance sous forme d'arbre de décision est progressivement complétée par une réflexion plus approfondie sur les mécanismes d'action des environnements institutionnels. Dans ce type d'analyse, une propriété importante des environnements institutionnels est le nombre de décideurs qui interviennent dans les décisions politiques. Dans un premier temps, l'analyse des préférences de ces décideurs, donc de la proximité ou de l'éloignement entre eux, est mobilisée pour expliquer les problèmes de crédibilité qui peuvent se poser dans le cas des réformes. Dans un deuxième temps, cette représentation est complétée par une réflexion sur les propriétés des transactions politiques dans lesquelles sont engagés les différents décideurs de l'environnement institutionnel.

Dans un premier temps, l'analyse des mécanismes d'action des environnements institutionnels prend la forme d'une représentation schématique des préférences des différents décideurs de l'environnement institutionnel qui permet de classer les environnements institutionnels suivant leur type. Ainsi, suivant le nombre de décideurs institutionnels et leurs préférences, la représentation de leurs interactions fait apparaître un espace décisionnel large ou, au contraire, un espace décisionnel étroit. Schématiquement, l'espace décisionnel aura davantage de chances d'être large dans les environnements institutionnels décentralisés, comme par exemple les Etats fédéraux. En effet, le nombre de décideurs y est plus important car leur système politique s'appuie généralement sur deux chambres législatives élues suivant des règles différentes. De ce fait, l'espace des décisions susceptibles de faire l'objet d'un accord entre les différents décideurs est plus large. Il en découle aussi que dans les environnements décentralisés, une modification des préférences de l'un des décideurs a moins de chances de conduire à une modification radicale des propriétés de la réforme. En cela, le degré de centralisation ou de décentralisation influence la crédibilité des réformes.

Pour illustrer le rôle du degré de centralisation pour la stabilité des engagements, Spiller propose une représentation schématique des espaces de négociation politique dans les différents systèmes politiques (Spiller 1996). Suivant le nombre et le positionnement des décideurs, la zone d'accords possibles entre eux est plus ou moins grande. Ainsi, dans un Etat où le nombre de décideurs est important, la zone d'accord commune entre eux a des chances d'être grande. Cette zone d'accord comme sera d'autant plus grande que les décideurs ont des préférences éloignées les unes des autres. Il en découle qu'un changement des préférences

dans un système où il y a de nombreux joueurs distants les uns des autres a moins chances de constituer une menace pour la crédibilité des politiques qu'un changement dans un système où les décideurs sont relativement proches les uns des autres. Cette influence des environnements institutionnels est illustrée par une comparaison entre les Etats-Unis, où la zone d'accord est à priori large, et le Royaume Uni, où le système politique est tel que la zone d'accord est à priori plus étroite.

Dans un second temps, l'étude des décideurs politiques est complétée par une analyse des transactions politiques dans lesquelles ces différents décideurs sont engagés. Ceci a pour effet d'introduire dans l'analyse la dimension intertemporelle des relations entre les différents décideurs institutionnels. Ainsi, la capacité des décideurs politiques à s'engager dans des coopérations à long terme est explicitement prise en compte.

Dans cette optique, Spiller et Tommasi (2004) identifient six caractéristiques des environnements institutionnels qui influencent les caractéristiques intertemporelles des relations entre les décideurs institutionnels. (1) La première caractéristique est le *nombre de décideurs ayant un pouvoir de décision sur la politique en question*. L'idée ici est d'examiner non seulement les acteurs qui ont un pouvoir de décision à un instant donné (comme par exemple dans Tsebelis 2002), mais aussi ceux qui pourraient avoir un pouvoir de décision à plus long terme. Le nombre de décideurs est alors important car il permet d'anticiper si un accord politique a des chances de se maintenir à long terme. Ainsi, l'existence d'un grand nombre de décideurs pour effet une stabilité des politiques. En effet, quand beaucoup de décideurs participent aux décisions, la zone d'accord commune est plus grande. Ceci réduit aussi les possibilités de faire évoluer les réformes, car le changement de préférences d'un des décideurs a moins de chances remettre en question la situation préexistante. (2) La deuxième caractéristique se rapporte aux *liens intertemporels entre les acteurs politiques-clés*. Si le système électoral est tel que les mêmes acteurs politiques doivent interagir sur une durée longue, on peut s'attendre à des transactions politiques plus stables que si des élections peuvent entraîner le remplacement de l'ensemble des décideurs politiques. (3) Une troisième caractéristique se rapporte à *la séquence et à l'observabilité des changements*. Si des changements unilatéraux sont difficiles à observer ou à vérifier (par exemple la capacité de l'exécutif à prendre des actions législatives), alors on peut s'attendre à ce que les coopérations soient plus difficiles à maintenir sur longue durée. (4) Une quatrième caractéristique est *l'existence d'une technologie de mise en œuvre*. Pour mettre en œuvre des politiques, différents moyens sont possibles. On peut notamment fixer dans le détail des règles politiques,

ou déléguer une politique à une administration indépendante. (5) Une cinquième caractéristique porte sur les "arènes" politiques dans lesquelles les acteurs politiques interagissent. L'organisation de telles "arènes" d'échange peut faciliter ou non les transactions politiques. Le degré d'institutionnalisation des arènes-clés (grâce à un pouvoir législatif bien organisé) joue un rôle important. Enfin, (6) la sixième caractéristique porte sur la structure intertemporelle des "paiements" des acteurs. Si des acteurs politiques peuvent attendre des bénéfices importants d'actions ponctuelles qui s'écartent d'une politique décidée préalablement, cela réduit la probabilité d'une coopération politique stable.

Ces différents critères influencent la capacité des Etats à produire des politiques stables et flexibles. Ainsi, la capacité d'un Etat à produire des politiques ayant les « bonnes » propriétés institutionnelles est d'autant plus grande que (1) le nombre d'acteurs politiques-clés est limité, (2) ces acteurs ont de forts liens inter-temporels, (3) les politiques et les changements sont largement observables, (4) de bonnes technologies de mise en œuvre sont disponibles. Il faut de plus que (5) les échanges politiques-clés aient lieu dans des arènes où les conditions (1) à (4) sont remplies, et que (6) les gains à court terme à ne pas coopérer ne soient pas trop élevés.

Ce cadre d'analyse présente l'intérêt de mieux prendre en compte la nature des liens intertemporels entre les différents décideurs politiques. De cette manière, les transactions politiques peuvent être caractérisées de manière plus fine. Ce cadre a aussi l'avantage d'être applicable à un ensemble de questions plus vaste, comme par exemple les politiques macroéconomiques des Etats. Ainsi, ce type d'analyse en termes de transactions politiques a notamment été appliqué aux politiques des Etats d'Amérique latine (Stein *et al.* 2006). Cependant, l'élargissement du cadre d'analyse pour prendre en compte le caractère intertemporel des transactions politiques a aussi l'inconvénient de rendre ce cadre moins opérationnel au cas des réformes sectorielles.

En conclusion, l'évolution de l'analyse Spillérienne du rôle des environnements institutionnels peut s'interpréter comme une volonté de généraliser son cadre d'analyse. Cette généralisation nécessite une analyse plus fine des transactions politiques dans lesquelles sont engagées les différents décideurs institutionnels. Ainsi, Spiller intègre à l'analyse la nature intertemporelle des relations entre les différents décideurs politiques, ainsi que certaines caractéristiques des transactions politiques comme l'observabilité des actions des différents décideurs. Ceci permet d'étendre ce cadre d'analyse à un ensemble plus vaste de politiques,

comme les grandes réformes économiques menées au niveau des Etats. Cependant, ce nouveau cadre d'analyse semble plus difficile à appliquer à l'analyse des réformes dans les industries de réseaux.

III – LE CHOIX DES « TECHNOLOGIES DE MISE EN ŒUVRE »

Une fois identifiée l'influence des environnements institutionnels, le *design* des réformes consiste à choisir les « technologies de mise en œuvre » des réformes les mieux à même d'assurer la crédibilité des réformes. Ces technologies peuvent être des dispositifs institutionnels permettant d'atteindre une situation stable, qualifiée d'« équilibre ». Spiller et Tommasi (2004) identifient trois grands types d'équilibres en matière de réformes. Un premier équilibre correspond à la propriété publique, employée lorsqu'aucun autre dispositif n'a de chances d'être crédible. Un deuxième équilibre correspond à une régulation flexible. Enfin, un troisième équilibre prend la forme d'une régulation rigide, qui est une solution adaptée quand aucune régulation flexible ne peut être mise en œuvre.

Dans les équilibres de régulation rigide et de régulation flexibles, la crédibilité des réformes est obtenue d'une part grâce à la création d'autorités de régulation sectorielles chargées de mettre en œuvre des réformes. Cependant, ces autorités de régulation ne parviennent pas à elles seules d'assurer la crédibilité des réformes. D'une part, ces autorités peuvent abuser de leurs pouvoirs discrétionnaires. D'autre part, les institutions politiques peuvent parfois contrecarrer les décisions des régulateurs et ainsi diminuer la crédibilité des réformes. C'est pourquoi les réformateurs s'appuient souvent sur des instruments supplémentaires de crédibilité, appelés "instruments de base". L'efficacité de ces instruments n'est pas la même quel que soit le type d'environnement institutionnel dans lequel on se situe. C'est pourquoi le choix d'un instrument doit être fait en fonction des caractéristiques des environnements institutionnels.

III - 1 Les « instruments de base » complétant la délégation d'autorité au régulateur

Partant de l'exemple des pays d'Amérique Latine, Spiller identifie quatre principaux instruments de base : la législation spécifique, le décret présidentiel, les procédures administratives et la licence.

Le premier instrument est la **législation spécifique** qui revient pour le législateur à inscrire les détails d'une réforme dans une loi. De cette manière, les pouvoirs discrétionnaires du régulateur sont limités, car son action est davantage encadrée par la loi. Cependant, la possibilité de mettre en place des législations spécifiques dans les industries de réseaux est limitée car la complexité de ces secteurs nécessite une mise en œuvre flexible de la loi.

Le deuxième instrument est **décret présidentiel**. Le décret a servi d'instrument de base dans certains pays d'Amérique latine dans les années 1990. Les règles de la réforme ne sont alors plus confiées au législateur ou au régulateur, mais à l'exécutif des Etats. Comme les décrets peuvent être modifiés très facilement, par le président, et sans contre-pouvoirs, ils ne sont logiquement pas considérés comme un instrument de base crédible.

Le troisième instrument, la **procédure administrative**, correspond au modèle américain¹¹ en vigueur par exemple dans le secteur électrique. Quand la procédure administrative sert d'instrument de base, la législation de réforme est très vague et sa mise en œuvre est confiée à des régulateurs encadrés par des règles de procédures très strictes. Les règles de procédure par exemple concernent par exemple la prise de décision des régulateurs et la manière dont différents groupes d'intérêts sont représentés dans ses organes décisionnels.

Enfin, la **licence** à imposer de manière contractuelle certaines règles aux opérateurs. Ceux-ci ne sont alors plus liés que par les règles définies par le régulateur. Ils sont aussi liés par un ensemble d'obligations contractuelles. Le choix de la licence a l'avantage de donner aux opérateurs un droit de veto sur les changements des règles, puisqu'ils doivent formellement donner leur accord à tout changement de licence. Ainsi, les pouvoirs politiques sont empêchés de changer unilatéralement les règles du jeu. Cependant, pour être crédibles, ces droits de veto doivent pouvoir être mis en œuvre par des tribunaux indépendants du pouvoir politique.

¹¹ Cf. McCubbins, Noll et Weingast (1987)

Dans les environnements institutionnels décentralisés, il est possible de choisir des instruments de base tels que la législation spécifique et les procédures administratives. En effet, dans ce type d'environnement, leur mise en œuvre est garantie par les règles de fonctionnement propres au système politique des pays. Inversement, dans les environnements institutionnels dits "unifiés", la création de réformes crédibles nécessite des solutions "externes" aux institutions politiques de l'Etat. Il s'agit des licences, dont la mise en œuvre bénéficie de garanties par les tribunaux indépendants.

III - 2 La crédibilité dans les environnements institutionnels décentralisés

Dans les environnements institutionnels décentralisés, l'existence de conditions relativement favorables à la stabilité des politiques permet aux pays de choisir entre différents instruments. Les Etats-Unis servent implicitement de référence théorique pour examiner les propriétés des instruments de base appropriés dans ce type d'environnement, ce qui est facilité par l'abondante littérature existant aux Etats-Unis sur ces questions¹². Deux instruments apparaissent alors particulièrement adaptés : la législation spécifique et les procédures administratives.

La législation spécifique. Pour que la législation spécifique puisse servir d'instrument de base crédible, les changements de composition du parlement ne doivent pas affecter de manière drastique la stabilité de la réforme. Par conséquent la législation spécifique ne peut apporter une stabilité des engagements que si les décideurs politiques sont capables de se mettre d'accord sur un ensemble de mesures relativement large (c'est-à-dire qu'ils disposent d'une zone d'accords relativement grande). Cette condition est remplie dans les systèmes où il existe une division substantielle¹³ des pouvoirs. Dans ce cas, l'instrument de la législation spécifique permet de satisfaire la première condition de crédibilité : limiter les pouvoirs discrétionnaires du régulateur. En ce qui concerne deux autres conditions (l'existence de limites au changement de la réforme et l'existence d'un système judiciaire indépendant), tout

¹² Cf. par exemple Weingast et Marshall (1988), McCubbins, Noll et Weingast (1987), McCubbins et Schwartz (1984), Weingast et Moran (1983), Gely et Spiller (1990), etc.

¹³ Par exemple les systèmes présidentiels à plusieurs chambres législatives, où les partis sont fragmentés et où les élections ne sont pas simultanées, et où et deux chambres du parlement sont élues sur la base de règles électorales différentes.

dépend de l'environnement institutionnel du pays¹⁴. Dans les environnements institutionnels décentralisés, la mise en place d'une législation spécifique risque toutefois de se heurter à des problèmes de faisabilité : plus la division des pouvoirs est grande, et moins les chances de parvenir à voter une législation spécifique sont élevées.

Les procédures administratives. L'emploi de procédures administratives a été largement étudié aux Etats-Unis¹⁵. Dans le modèle américain, la régulation des *utilities* s'appuie sur un corps de procédures administratives bien définies, tant au niveau fédéral qu'au niveau des Etats. Ces procédures déterminent de quelle manière les régulateurs doivent prendre leurs décisions, et quelles sont les modalités pour faire appel des décisions de l'agence¹⁶. Les procédures administratives permettent notamment aux parties concernées de participer aux décisions des agences. Elles leur permettent aussi de contester les décisions prises par ces agences, y compris pour des raisons de procédure. Pour que les procédures administratives soient un instrument de base crédible, il faut premièrement une séparation des pouvoirs réelle, telle que le champ de négociation législative soit relativement large. En effet, sans cela, les décisions des régulateurs peuvent être renversées par une décision législative. Deuxièmement, le pouvoir judiciaire ne doit pas être facilement manipulable par les partis politiques. A ces deux conditions, les tribunaux auront des chances de développer une tradition de contestation des régulateurs¹⁷. Enfin, il doit exister, préalablement à l'utilisation de procédures administratives, un corps de lois sur lesquelles ces procédures peuvent s'appuyer.

¹⁴ Par exemple, si les institutions du pays sont telles qu'il est très facile de voter une nouvelle loi, alors la législation spécifique n'est pas un instrument crédible, car elle ne satisfait pas la deuxième condition. De manière similaire, si le pouvoir exécutif peut facilement dévier de la loi sans que cela ne soit porté devant les tribunaux, alors la troisième condition (existence d'un système judiciaire indépendant) n'est pas remplie.

¹⁵ Cf. Par exemple McCubbins, Noll et Weingast (1987), Schwartz et McCubbins (1984)

¹⁶ Par exemple, aux Etats-Unis, les agences de régulation doivent annoncer suffisamment à l'avance leur intention de tenir un "*hearing*", elles doivent tenir des "*hearings*" publics, elles doivent publier toutes les communications entre parties intéressées, elles doivent motiver leurs décisions, etc.

¹⁷ En effet, dans ce type de situation, où la prise de décision est fortement décentralisée entre les différentes institutions politiques avec de nombreux points de veto, les actions des tribunaux peuvent rencontrer un soutien d'une partie des législateurs, et seront donc invulnérables aux tentatives des pouvoirs législatifs d'annuler leur action.

Encadré 2 : Environnements institutionnels décentralisés et instruments de base

L'étude des réformes menées en Amérique Latine montre que le Chili a employé avec succès l'instrument de la **législation spécifique** dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications (Spiller 1998). En revanche, en Bolivie, l'utilisation de la législation spécifique dans le secteur des télécommunications n'a pas été une politique crédible (Guasch et Spiller 1999) : ici, la législation spécifique s'est accompagnée d'une forte utilisation de décrets présidentiels, qui sont un instrument de base non crédible.

En ce qui concerne l'instrument de la **procédure administrative**, aucun des pays étudiés, à l'exception des Etats-Unis, ne recourt à cet instrument. Cela soulève la question de la faisabilité de cette solution dans les les pays d'Amérique Latine, ou, plus généralement, les pays qui pourraient être tentés d'utiliser la régulation des industries de réseaux à des fins de politique macroéconomique. Enfin, en ce qui concerne l'instrument de la licence, son emploi comme instrument de base dans les environnements institutionnels décentralisés n'a pas été envisagé par Spiller. Implicitement, cet instrument est donc traité comme s'il possédait de moins bonnes propriétés que les autres¹⁸.

III-3 La crédibilité dans les environnements institutionnels centralisés

Dans les environnements institutionnels centralisés ou unifiés, le gouvernement contrôle à la fois le processus administratif et le processus législatif. Il en découle une instabilité potentielle des politiques, due à la quasi-absence de "*checks and balances*". Le Royaume Uni sert de référence à Spiller pour étudier le fonctionnement des environnements institutionnels centralisés. Contrairement à ce que l'on avait vu pour les Etats-Unis, réguler par procédures administratives avec "*judicial review*" ne peut pas apporter une crédibilité substantielle dans les systèmes caractérisés par un gouvernement unifié, car le gouvernement peut renverser facilement les décisions du régulateur. Dans les environnements institutionnels centralisés, l'utilisation d'instruments de base crédibles apparaît donc plus problématique que dans les environnements institutionnels décentralisés.

La législation spécifique n'est pas un instrument crédible dans ce type d'environnement. Par exemple, dans les systèmes parlementaires où l'exécutif a un contrôle substantiel sur l'agenda législatif et les législations qui seront votées, si les pouvoirs législatifs et exécutifs sont détenus alternativement par des partis politiques ayant des intérêts divergents, alors la législation spécifique n'est pas une protection "viable" contre la discrétion administrative. En effet, dans ce type de contexte, des changements de gouvernement

¹⁸ Pourtant le cas du secteur électrique bolivien montre que l'utilisation de ce type d'instrument se justifie parfois dans certains environnements institutionnels décentralisés. Ici, il existe bien un système de "*checks and balances*", mais ce système produit des effets pervers¹⁸, en l'occurrence l'utilisation de décrets présidentiels. Pour créer une régulation crédible, la Bolivie a du coup opté pour un système de licences dans l'électricité, avec un effet positif en termes de crédibilité.

entraîneront directement des changements des lois. De même, les procédures administratives ne sont pas non plus un instrument crédible : si l'exécutif détient d'importants pouvoirs législatifs, alors la loi administrative ne sera pas en mesure de limiter les pouvoirs de l'exécutif. D'une part, l'interprétation des règles est susceptible d'être affectée par des changements de composition du gouvernement. D'autre part, l'exécutif tendra à prédominer sur le pouvoir judiciaire en matière d'interprétation des lois.

La **licence** est le principal instrument crédible dans ce type de contexte. Parce que chaque modification de licence nécessite une approbation de l'entreprise, cet instrument donne aux entreprises des droits de veto sur les décisions des régulateurs. Pour apporter une crédibilité aux réformes, les licences doivent être spécifiques et délimiter clairement les attributions du régulateur. De plus, les tribunaux doivent les considérer comme des contrats engageant les parties. Enfin, pour permettre aux tribunaux de les mettre en œuvre, il faut une indépendance du système judiciaire¹⁹. L'instrument de la licence est particulièrement avantageux dans les systèmes politiques où une politique décidée à un instant donné peut facilement être défaite ultérieurement. La licence peut être complétée par d'autres dispositifs, notamment les règles de procédure²⁰. A plus long terme, on peut cependant noter une limite à l'emploi des licences. En effet, les décisions des tribunaux qui sont contraires aux objectifs des décideurs politiques peuvent, à terme, entraîner une réponse exécutive ou législative sous la forme d'une nouvelle législation qui a pour effet d'annuler la décision de justice.

¹⁹ En particulier, les tribunaux doivent être en mesure de maintenir les contrats, y compris contre la volonté de l'administration.

²⁰ Par exemple dans le cas anglais, qui est emblématique de l'utilisation de licences, les procédures de régulation jouent un rôle important (Spiller et Vogelsang 1997). Ainsi, lorsque le régulateur anglais des télécommunications propose de changer une régulation et que la compagnie n'est pas d'accord, le changement ne peut être implémenté que si (1) le régulateur renvoie l'affaire devant les autorités de concurrence, (2) le Secrétaire d'Etat n'exerce pas son droit de veto, et (3) les autorités de concurrence approuvent le changement. Cette procédure a pour effet de réduire les pouvoirs discrétionnaires en matière de régulation, en créant une division des pouvoirs dans un système politique caractérisé par une forte cohésion. La composition des différents organismes chargés d'intervenir dans la régulation a également de l'importance. Ainsi l'existence d'une bureaucratie permanente, et certaines normes informelles, telles que l'utilisation de "white papers". Ainsi, dans le cas anglais, la régulation peut être considérée comme crédible tant que le régulateur, l'autorité de concurrence et de Secrétaire d'Etat peuvent être considérés politiquement indépendants les uns des autres (Spiller 1996).

Encadré 3 : Environnements institutionnels centralisés et instruments de base

Au Royaume Uni, l'instrument de base de la licence a permis de mettre en place des réformes crédibles dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité. A l'inverse, au Mexique, l'utilisation de licences n'a pas empêché des défauts de crédibilité majeurs. La raison de cet échec serait due à des problèmes forts de l'environnement institutionnel (système de partis politiques monolithique) (Guasch et Spiller 1999). La Jamaïque occupe une position intermédiaire, et illustre bien le fait que des licences peuvent contribuer à la crédibilité dans des environnements institutionnels centralisés et problématiques : ainsi, pour le secteur des télécommunications, Levy et Spiller (1996) mentionnent que les périodes d'investissement élevé coïncident avec l'utilisation de licences, tandis que les périodes d'investissement faible correspondent à une utilisation prédominante des procédures administratives comme instrument de base.

Pour conclure, les travaux de Spiller aboutissent au résultat qu'il existe davantage de possibilités pour mettre en œuvre des réformes crédibles dans des pays où la prise de décision politique est décentralisée. L'analyse des réformes permet pour l'essentiel de valider cette proposition, mais une analyse détaillée au cas par cas des environnements institutionnels et des dispositifs de réforme reste nécessaire pour évaluer la stabilité d'une politique de réforme.

IV – LE CADRE D'ANALYSE DE SPILLER A L'EPREUVE DES FAITS

L'objectif de Spiller est de proposer un cadre d'analyse permettant d'évaluer les propriétés en termes de crédibilité des réformes réalisées dans les industries de réseaux. Cette dernière partie discute et critique le caractère opérationnel du cadre d'analyse de Spiller en examinant dans quelle mesure ses études empiriques de réformes permettent de confirmer les propositions avancées. Pour cela, nous examinons, dans un premier temps, dans quelle mesure les analyses empiriques des réformes permettent de vérifier les propriétés des instruments de base des réformes. Nous discutons dans un second temps son argument sur la supériorité de la procédure administrative sur la licence. Enfin, dans un troisième point, nous discutons le concept de crédibilité. Chez Spiller, la crédibilité est souvent opposée à la flexibilité. Or l'analyse des réformes suggère plutôt que la crédibilité et la flexibilité sont deux propriétés souhaitables des réformes, et qu'elles ne doivent donc pas être opposées.

IV – 1 La performance des instruments de base dans différents environnements

institutionnels

Une proposition centrale des analyses de Spiller consiste à opposer les environnements institutionnels décentralisés aux environnements institutionnels centralisés au motif que l'objectif de crédibilité est plus facile à réaliser dans les environnements institutionnels décentralisés. Son argument est que, dans les environnements décentralisés, l'existence d'une zone d'accord relativement étendue permet de choisir des instruments de base tels que la législation spécifique et les procédures administratives, dont la bonne mise en œuvre est garantie par les règles de fonctionnement internes au système politique de chaque pays. A l'opposé, dans les pays dits "unifiés", la création de réformes crédibles passe par une solution "externe" au système de l'Etat : des licences, dont la mise en œuvre est garantie par les tribunaux indépendants. Nous montrons que les cas étudiés par Spiller ne permettent pas toujours de vérifier ces propositions.

L'analyse des instruments de base dans les environnements institutionnels décentralisés. L'étude des réformes menées en Amérique Latine montre que le Chili a employé avec succès l'instrument de la législation spécifique dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications (Spiller 1998). En revanche, en Bolivie, l'utilisation de la législation spécifique dans le secteur des télécommunications n'a pas été une politique crédible (Guasch et Spiller 1999). Ici, la législation spécifique s'est accompagnée d'une forte utilisation de décrets présidentiels, qui sont un instrument de base non crédible. En ce qui concerne l'instrument de la procédure administrative, aucun des pays étudiés, à l'exception des Etats-Unis, ne recourt à cet instrument. Cela soulève la question de la faisabilité de cette solution dans les pays d'Amérique Latine, ou, plus généralement, les pays qui pourraient être tentés d'utiliser la régulation des *utilities* à des fins de politique macroéconomique. Enfin, en ce qui concerne l'instrument de la licence, son emploi comme "instrument de base" dans les environnements institutionnels décentralisés n'a pas été envisagé par Spiller. Implicitement, cet instrument est donc traité comme s'il possédait de moins bonnes propriétés que les autres, mais ce point n'est pas véritablement discuté. Pourtant le cas du secteur électrique bolivien montre que l'utilisation de ce type d'instrument se justifie parfois dans certains environnements institutionnels décentralisés. Ici, il existe bien un système ce "checks and

balances", mais ce système produit des effets pervers²¹, en l'occurrence l'utilisation de décrets présidentiels. Pour créer une réforme crédible, la Bolivie a du coup opté pour un système de licences dans l'électricité, avec un effet positif en termes de crédibilité.

L'analyse des instruments de base dans les environnements institutionnels centralisés. Au Royaume Uni, l'instrument de base de la licence a permis de mettre en place une réforme crédible dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité. A l'inverse, au Mexique, l'utilisation de licences n'a pas empêché des défauts de crédibilité majeurs : la raison de cet échec serait due à des problèmes forts de l'environnement institutionnel (système de partis politiques monolithique) (Guasch et Spiller 1999). La Jamaïque occupe une position intermédiaire, et illustre bien le fait que des licences peuvent engendrer la crédibilité dans des environnements institutionnels plus centralisés : ainsi, pour le secteur des télécommunications, Levy et Spiller (1996) mentionnent que les périodes d'investissement élevé coïncident avec l'utilisation de licences, tandis que les périodes d'investissement faible correspondent à une utilisation prédominante de procédures administratives.

Pour conclure, Spiller insiste sur le fait qu'il est plus facile de mettre en œuvre des structures de gouvernance crédibles dans des pays où la décision politique est d'emblée décentralisée. L'analyse des réformes ne permet de valider cette proposition que partiellement. D'une part, l'instrument privilégié par Spiller, la procédure administrative, n'est employé qu'aux Etats-Unis. Par conséquent, on peut se demander dans quelle mesure le modèle américain, souvent présenté comme préférable aux autres modèles, peut facilement se transposer à d'autres pays. D'autre part, on observe un certain nombre de cas qui contredisent l'intuition initiale de Spiller. En particulier, l'emploi de *licences* semble parfois justifié dans des environnements institutionnels décentralisés.

IV – 2 La supériorité supposée des procédures administratives sur les licences

Nous réexaminons ici l'argumentation de Spiller sur les performances institutionnelles comparées des instruments de base en nous appuyant sur ses études empiriques des réformes.

²¹ Ainsi, la Bolivie se caractérise par un système politique décentralisé, mais dans ce système, l'exécutif a rarement le contrôle du pouvoir législatif. Du coup, l'exécutif a tendance à intervenir au moyen de décrets présidentiels, qui sont un instrument de régulation non crédible, car les décrets peuvent être défaits à chaque changement de l'exécutif.

Dans sa présentation des instruments de base, les procédures administratives sont considérées comme supérieures aux autres instruments, puisque d'une part elles permettent des réformes crédibles, et d'autre part elles permettent un certain degré de flexibilité. A contrario, les licences sont considérées comme un instrument de base rigide. Pour démontrer cette proposition, Spiller s'appuie implicitement sur la comparaison des Etats-Unis et du Royaume Uni. Sa démonstration est cependant peu convaincante. Premièrement, dans le cas des Etats-Unis, la supériorité de la régulation par procédures administratives en matière de flexibilité n'a pas pu être démontrée. Deuxièmement, en ce qui concerne le cas anglais de régulation par licences, Spiller et Vogelsang (1997) ont démontré que cet instrument était très crédible grâce au processus de régulation qui prévoit de nombreux *checks and balances*. Holburn et Spiller (2002) ont également montré que cet instrument possédait une certaine flexibilité.

Les procédures administratives. Parce que les procédures administratives ne délimitent pas de manière stricte la manière dont les régulateurs doivent interpréter la règle, Spiller les considère comme plus adaptables que d'autres instruments. Cet argument est largement contredit par l'exemple de la crise californienne dans l'électricité, étudié dans Holburn et Spiller (2002). Parce que le secteur électrique cumule toutes les difficultés contractuelles possibles (Glachant 2002), et parce que les réformes dans ce type d'industrie ont de fortes chances de subir des modifications au cours du temps (Hogan 2002), la capacité de la réforme à s'adapter dans le temps semble jouer un rôle extrêmement important dans ce secteur. Dans le cas de la Californie, qui est emblématique du modèle américain de *checks and balances*, le mode de décision des régulateurs s'est traduit par une extrême stabilité, allant jusqu'à créer une situation de blocage institutionnel lors de la crise du secteur électrique. Pourtant, ce défaut majeur de la réforme californienne n'a pas conduit Spiller à modifier son évaluation du modèle de régulation par procédures administratives.

Les licences. L'emploi de licences au Royaume Uni permet de résoudre le problème de la crédibilité dans des environnements institutionnels où l'Etat peut facilement se comporter de manière opportuniste. La licence permet d'inclure des garanties dans le processus de régulation (Spiller et Vogelsang 1997). Cependant, Spiller considère cette crédibilité est obtenue au prix d'une forte rigidité des régulations. L'étude de la "réforme de la réforme" anglaise semble cependant montrer le contraire (Holburn et Spiller 2002) : face aux problèmes de pouvoir de marché de certains opérateurs, il a été relativement facile de réformer le système anglais. Cet exemple contraste avec celui de la crise californienne, où les procédures de décision des régulateurs ont permis à certains opérateurs de bloquer la réforme.

La comparaison de l'Angleterre et de la Californie fait donc apparaître des propriétés institutionnelles des deux "mécanismes de base" différentes de celles qui avaient été anticipées. Ceci n'a pourtant pas amené Spiller à remettre en question son approche de la crédibilité des réformes.

IV – 3 Vers un réexamen de la définition Spillérienne de la crédibilité ?

La réflexion de Spiller oppose à de nombreuses reprises sur deux notions, celle de crédibilité et celle de flexibilité. Considérant qu'il y a une contradiction entre les deux, Spiller insiste surtout sur l'importance de la stabilité²² des engagements de l'Etat (Perez 2002). Cette stabilité est associée à la création de mécanismes qui rendent les réformes inflexibles. Or on peut imaginer des mécanismes de régulation qui soient à la fois crédibles et relativement flexibles. De plus, la flexibilité est une propriété désirable des réformes, car celles-ci ne peuvent pas être initialement définies de manière complète. Ceci suggère que les propositions de Spiller pourraient être affinées de deux manières.

D'une part, la notion de crédibilité mériterait d'être définie de manière plus précise. La distinction entre "prédictibilité" et "crédibilité" proposée par Keefer (2004) nous semble contribuer à une clarification de ce concept. Keefer note qu'en première approximation, ces deux concepts peuvent sembler proches. En effet, lorsque les décisions de l'Etat sont imprédictibles, cela peut décourager l'investissement privé. Cependant, l'imprédictibilité se traduit par une augmentation de la variance des politiques futures, à politique moyenne inchangée. Autrement dit, l'imprédictibilité signifie que le champ des politiques futures est large (dans le langage de Spiller, cela pourrait se rapprocher de la notion de flexibilité). A contrario, l'absence de crédibilité désigne un risque (ou une menace) asymétrique et illimité(e), qui vient de ce que les gouvernements peuvent s'approprier les investissements privés²³. Il apparaît alors que le véritable problème pour l'investissement privé découle non pas de l'imprédictibilité, mais de l'absence de crédibilité. On peut donc imaginer des situations

²² Récemment, Glachant et al. (2004) ont montré que des dispositifs visant à rendre les règles flexibles pouvaient être instaurés dans le dispositif de régulation, ce qui remet en question l'idée d'un "trade-off" strict entre crédibilité et flexibilité.

²³ Pour illustrer la différence entre ces deux notions, Keefer donne l'exemple suivant. La prédictibilité peut être évaluée à partir de la question "*how predictable is government decision making ?*". La crédibilité quant à elle peut être évaluée à partir d'une autre question : "*how easy would it be for a government official to make a decision or take some action that would reduce your profits by 50% ?*"

où la condition de crédibilité est remplie, mais où une certaine imprédictibilité (due par exemple à une flexibilité de la réforme) est présente. Cette imprédictibilité peut être souhaitable dans certains cas, par exemple parce que l'on se situe dans un secteur où des adaptations aux changements de circonstances sont nécessaires.

D'autre part, la réflexion sur la création de réformes crédibles mériterait d'être complétée par une réflexion sur les mécanismes qui permettraient de rendre les réformes adaptables dans le temps. En effet, les réformes ne peuvent en général pas être définies de manière « complète » *ex ante*. De ce fait, elles doivent pouvoir être complétées *ex post* de manière relativement flexible. De plus, la survenue d'aléas est relativement fréquente dans ce type réformes. Des problèmes de pouvoir de marché peuvent apparaître et rendre nécessaire des changements de la réforme (cf. l'exemple de la réforme électrique anglaise dans la deuxième moitié des années 1990 ou l'exemple de la crise californienne). Dès lors que les réformes doivent aussi être adaptables, le concept de crédibilité n'est donc plus l'unique critère permettant d'apprécier si une réforme possède de « bonnes » propriétés. Une réflexion sur les moyens de créer des réformes à la fois crédibles et adaptables semble donc nécessaire.

CONCLUSION

Le cadre d'analyse des réformes construit par Spiller présente un intérêt double. D'une part, il définit une hiérarchie dans les composantes des réformes, en partant du critère de la crédibilité des engagements de l'Etat. D'autre part, il donne un contenu opérationnel à la notion de "*goodness of fit*" entre les environnements institutionnels et les institutions mises en place dans le cadre des réformes des industries de réseaux grâce à l'identification de quatre « instruments de base » des réformes.

L'application du cadre d'analyse proposé à différents exemples de réformes nous conduit cependant à nuancer plusieurs propositions avancées par Spiller. Premièrement, la proposition, intuitivement attrayante, de l'indépendance judiciaire mériterait d'être démontrée. Deuxièmement, la décentralisation des pouvoirs de décision de l'Etat apparaît comme une condition non suffisante pour employer de manière crédible des outils tels que la législation spécifique ou les procédures administratives. Troisièmement, la décentralisation n'est pas non plus une condition nécessaire pour mettre en place des réformes à la fois crédibles et flexibles.

Dans la pratique, il apparaît donc nécessaire d'examiner plus en détail les environnements institutionnels des pays et les processus de régulation, pour examiner « qui » sont, précisément, les "veto players" impliqués dans les décisions de réforme. Sur ce point, l'approche de Spiller (environnement décentralisé vs. unifié) apparaît trop simplificatrice et pourrait être améliorée en adoptant de manière systématique une analyse plus fine des "veto players", ainsi que le propose Tsebelis (2002).

Références

- ABDALA, M.E. (2001) Institutions, contracts and regulation of infrastructure in Argentina, *Journal of Applied Economics*, Vol IV, n° 2, pp. 217-254
- BERGARA DUQUE, M.E., HENISZ, W.J. et SPILLER, P.T. (1998) Political institutions and electric utility investment : a cross-nation analysis, *California Management Review*, Vol. 40, n° 2, Winter, pp. 18-35
- FELD, L., VOIGT, S. (2003) Economic growth and judicial independence: cross country evidence using a new set of indicators, CESIFO Working Paper n° 906
- GELY, R. et SPILLER, P.T. (1990) A rational choice theory of Supreme Court statutory decisions with applications to the State Farm and Grove City cases, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 6, n° 2, pp. 263-300
- GLACHANT, J-M. (2002) L'approche néo-institutionnelle de la réforme des industries de réseau, *Revue Economique*, Vol. 53, n°3
- GLACHANT, J-M., DUBOIS, U. et PEREZ, Y. (2004) Deregulating with no regulator: Is Germany electricity transmission regime institutionally correct?, Working paper GRJM n° 2/2004, www.grjm.net
- GLACHANT, J-M., FINON, D. (2000) Why do the European Union's electricity industries continue to differ?, in C. MENARD, ed., *Institutions, Contracts and Organizations*, Edward Elgar, pp. 432-456
- GOLDBERG, V. (1976) Regulation an administered contracts, *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, Autumn, pp. 426-452
- GUASCH, J.L. et SPILLER, P.T. (1999) *Managing the regulatory process : design, concepts, issues and the Latin America and Caribbean story*, World Bank Latin American and Caribbean studies. Viewpoints, The World Bank
- HAGGARTY, L. et SHIRLEY, M. (2002) *The structures of effective regulatory governance. Evidence from telecommunications*. Working Paper, The World Bank.
- HAYO, B., VOIGT, S. (2004) Explaining *de facto* judicial independence, Working paper.
- HOGAN, W. (2002) Electricity market restructuring: reforms of reforms, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 21, n° 1, pp. 103-132
- HOLBURN, G.L.F. et SPILLER, P.T. (2002) Institutional or Structural: Lessons from International Electricity Sector Reforms, in BROUSSEAU, E., GLACHANT, J.-M. (eds.) (2002), «The Economics of Contracts: Theories and Applications», Cambridge University Press

- KEEFER, P. (2004) *A review of the political economy of governance: from property rights to voice*. Paper for project on "The consequences of political institutions in democracy" coordinated by Herbert Kitschelt, Duke University.
- LEVY, B. (1998) Credible regulatory policy : options and evaluation, in : R. PICCIOTTO and E. WIESENER "Evaluation and development. The institutional dimension".
- LEVY, B. et SPILLER, P.T. (1994) The institutional foundations of regulatory commitment: a comparative analysis of telecommunications regulation, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 10, n° 2, Fall., pp. 201-246
- LEVY, B. et SPILLER, P.T. (1996) A framework for resolving the regulatory problem, in : LEVY et SPILLER *Regulations, institutions and commitment*, pp. 1-35
- LEVY, B. et SPILLER, P.T. (1996) Regulations, institutions and commitment, Cambridge University Press
- McCUBBINS, M.D., NOLL, R.G. et WEINGAST, B.R. (1987) Administrative procedures as instruments of political control, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 3, pp. 243-277
- McCUBBINS, M.D., SCHWARTZ, T. (1984) Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, n°1, pp. 165-179
- NORTH, D.C. (1990) Institutions, Institutional Change, and Economic Performance, Cambridge University Press.
- PEREZ, Y. (2002) L'analyse néo-institutionnelle des réformes électriques européennes, Thèse de doctorat, Université de Paris 1
- PEREZ, Y. (2004) Credibility as a trade off in network industries, Working Paper GRJM, www.grjm.net
- SAVEDOFF, W. et SPILLER, P.T. (1999) Spilled water. Institutional commitment in the provision of water services, Inter-American Development Bank
- SCARTASCINI, C.G., OLIVEIRA M. (2003) Political institutions, policymaking processes and policy outcomes. A guide to theoretical modules and possible empirics, Design Paper DP2 for the project "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes"
- SPILLER, P.T. (1996) Institutions and commitment, *Industrial and Corporate Change*, Vol. 5, n° 1, pp. 421-452
- SPILLER, P.T. (1996) A positive political theory of regulatory instruments: contracts, administrative law or regulatory specificity?, *Southern California Law Review*, Vol. 68, pp. 492-515
- SPILLER, P.T. et MARTORELL, L.V. (1996) How should it be done? Electricity regulation in Argentina, Brazil, Uruguay and Chile, in: GILBERT, R.J., KAHN, E. (Eds.) *International comparisons of electricity regulation*, chap. 3, Cambridge University Press, pp. 82-125
- SPILLER, P.T., STEIN, E., TOMMASI, M. (2003) Political institutions, policymaking processes and policy outcomes. An intertemporal transactions framework, Design Paper DP1 for the project "Political institutions, policymaking processes and policy outcomes"
- SPILLER, P.T. et TOMMASI, M. (2003) The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 19, N°2, pp. 281-306
- SPILLER, P.T. et TOMMASI, M. (2004) The institutions of regulation: an application to public utilities, Working paper
- SPILLER, P.T. et VOGELSSANG, I. (1996) The UK: a pacesetter in regulatory incentives, in : LEVY et SPILLER *Regulations, institutions and commitment*, pp. 79-120

- SPILLER, P.T. et VOGELSANG, I. (1997) The institutional foundations of regulatory commitment in the UK : the case of telecommunications, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 153, pp. 607-629
- STEIN, E., TOMMASI, M., ECHEBARRIA, K., LORA, E., PAYNE, M. (2006) The politics of policies. Economic and social process in Latin America, 2006 Report, Inter American Development Bank
- TSEBELIS, G. (2002) Veto players. How political institutions work, Russel Sage Foundation, Princeton University Press
- WEINGAST, B.R. et MARSHALL, W.J. (1988) The industrial organization of Congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets, *Journal of Political Economy*, Vol. 96, n° 11, pp. 132-163
- WILLIAMSON, O.E. (1976) Franchise bidding for natural monopolies – in general and with relation to CATV, *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, Spring, pp. 73-104
- WILLIAMSON, O.E. (1991) Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, n° 2, pp. 269-296.
- WILLIAMSON, O.E. (2000) The new institutional economics: taking stock, looking ahead, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII; pp. 595-613.