



Spiller et l'analyse des réformes de 1994 à 2002

Ute Dubois

Présentation au séminaire
CC&NEI

Le 9 mars 2004

Introduction

- L'article de Levy et Spiller de 1994 propose une nouvelle approche pour analyser les réformes des secteurs de l'électricité, des télécommunications, etc.
- Objet de la présentation : mettre en évidence les apports de l'approche proposée par Spiller et examiner l'évolution de son cadre d'analyse
- Différentes étapes
 - 1994 - 1996 : définition d'un cadre d'analyse intégrant le rôle des environnements institutionnels
 - 1996 - 1999 : formalisation du cadre d'analyse des instruments de base de la régulation
 - 2002 : vers une remise en cause de certaines propositions?

L'article fondateur de Levy et Spiller (1994)

**« The institutional foundations of regulatory commitment : a comparative analysis of telecommunications regulation »,
JLEO**

- Objectif du papier : expliquer les performances de différentes réformes dans le secteur des télécommunications
- Proposition : la performance d'une réforme s'explique par la capacité des Etats à mettre en place des dispositifs de régulation crédibles, c'ad qui empêchent l'expropriation administrative des entreprises
- Conséquence : ce type d'approche considère que les institutions politiques d'un pays jouent un rôle central pour expliquer la performance des réformes

Le cadre théorique

- Parallèle avec Williamson : idée que le choix d'une structure de gouvernance est fonction des caractéristiques de la transaction (choix de la structure de gouvernance permettant de résoudre au mieux le problème contractuel de base de la limitation de l'opportunisme dans un contexte d'investissements spécifiques)
- Spiller : la régulation est assimilée à un contrat entre pouvoirs publics et entreprises, où le choix de la structure de gouvernance a pour objet de résoudre le problème de l'opportunisme politique.
- La variable qui détermine l'importance du problème de l'opportunisme contractuel
 - Williamson : différents degrés d'investissement spécifique impliquent différents niveaux d'opportunisme
 - Spiller : différents environnements institutionnels impliquent différents niveaux d'opportunisme politique

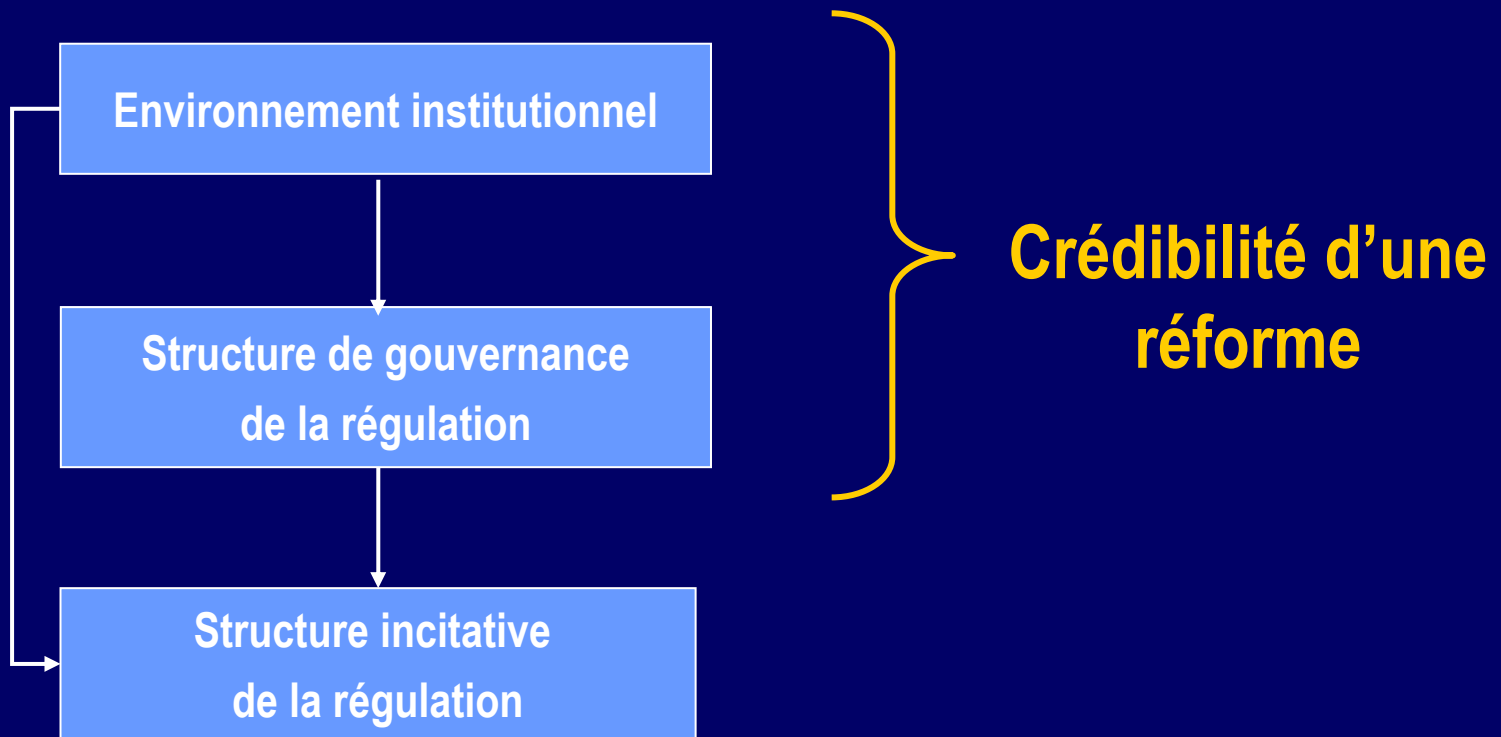
Les conditions de la crédibilité

- Crédibilité = stabilité des engagements
- La stabilité des engagements est une condition nécessaire à l'investissement privé
- Il existe trois conditions complémentaires à la crédibilité des régulations
 1. Des restrictions substantielles aux pouvoirs discrétionnaires du régulateur
 2. Des contraintes formelles et informelles au changement du système de régulation
 3. Des institutions qui mettent en œuvre les deux conditions ci-dessus (concrètement : un pouvoir judiciaire indépendant)

Les caractéristiques économiques des « utilities »

- 3 caractéristiques qui posent des problèmes contractuels spécifiques dans les secteurs s'appuyant sur des infrastructures de réseau
 1. Economies d'échelle et d'envergure
 2. Actifs très spécifiques (le réseau)
 3. Produits massivement consommés

La structure logique



L'environnement institutionnel (1)

1. Les institutions législatives et exécutives
2. Les institutions judiciaires
3. Les coutumes, normes informelles
4. La nature des intérêts contradictoires
5. Les capacités administratives

L'environnement institutionnel (2)

- Conditions sur les institutions exécutives et législatives
 - 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 législateurs)
 - une structure de gouvernement fédérale, avec une forte décentralisation des pouvoirs.

La structure de gouvernance de la régulation (1)

- Définition (1994) :
 - Les mécanismes permettant de limiter les pouvoirs discrétionnaires du régulateur
 - Les mécanismes permettant de restreindre les changements du système de régulation
 - Des mécanismes permettant de mettre en œuvre ces deux contraintes
- Proposition : pour qu'une régulation puisse être crédible, ces 3 conditions doivent être remplies simultanément.
- 1998-99 : « basic engineering » (même définition)
 - Quatre instruments de base de régulation
 - Législation spécifique
 - Décrets présidentiels
 - Procédures administratives
 - Contrats
 - (implicitement) un régulateur

La structure de gouvernance de la régulation (2)

Les 21 questions du « basic regulatory design » (Guasch et Spiller 1999)

1. Quelle est l'étendue du monopole naturel dans le secteur ?
2. L'unbundling vertical ou géographique est-il désirable dans le secteur ?
3. Quel est le meilleur moyen de signaler la crédibilité des engagements dans le régime de régulation ?
4. Faut-il un régulateur individuel ou une commission ?
5. L'entité de régulation doit-elle être indépendante du gouvernement ?
6. Quel sera le degré de discrétion garanti au régulateur ?
7. Comment le régulateur doit-il être choisi et quelle doit être la durée de son mandat ?
8. Quelle devrait être la répartition des responsabilités entre le régulateur et d'autres autorités gouvernementales ?
9. Quelle doit être l'interaction entre le régulateur et les autorités de concurrence pour superviser le secteur ?
10. Faut-il accorder des droits exclusifs, et, si oui, pour combien de temps ?

La structure de gouvernance de la régulation (3)

11. Quel type de garanties faut-il accorder ?
12. Quelles activités devraient être régulées ?
13. Quels sont les mécanismes de contrôle des prix et de la qualité ?
14. Comment seront choisies les valeurs initiales pour les prix ou les paramètres à réguler, et quels devront être les critères pour les prix de l'accès aux réseaux ?
15. Comment les règles de régulation sont-elles créées et mises en œuvre ?
16. Comment les concessions doivent-elles être « designed » ?
17. Quels sont les moyens d'éviter les renégociations abusives, et quelles devraient être les conditions de la renégociation ?
18. Quels doivent être les mécanismes de résolution des conflits ?
19. Comment peut-on rendre le processus de régulation transparent ?
20. Quelle est l'information nécessaire au régulateur et comment cette information doit-elle être acquise ?
21. Qui régule le régulateur ?

Les structures incitatives de la régulation

- Les règles relatives à la tarification des « utilities »,
- Les règles relatives aux subventions croisées, à l'entrée, à l'interconnexion, etc

Le choix des instruments de base de la régulation

■ Un arbre de décision

1. La condition d'indépendance judiciaire (sinon : garanties internationales, propriété publique, ou inefficiences)
2. L'existence d'une structure de pouvoir décentralisée ou non
 - Décentralisation : permet d'utiliser la législation
 - Centralisation : oblige à recourir à un système de licences

Application (1) : les EI de 5 pays

Pays	Institutions législatives et exécutives	Institutions judiciaires
Argentine	Séparation des pouvoirs, structure de partis fragmentée	Faibles et manipulables par le pouvoir politique
Chili	Séparation des pouvoirs et structure de partis fragmentée. Alternance de pouvoirs, sauf pdt l'ère Pinochet	Fortes et professionnelles. Ont défendu la propriété privée durant la période socialiste
Jamaïque	Système parlementaire avec deux partis forts	Fortes et professionnelles. Ont maintenu en vigueur les contrats des utilities contre le gouvernement avant 1966...
Philippines	Séparation des pouvoirs avec des partis faibles et une présidence forte. Jusque dans les années 1960, supervision des USA. Régime militaire durant l'ère Marcos	Faibles et corrompues
Royaume Uni	Parlement souverain avec système fort à 2 partis	Très fortes et professionnelles. Maintiennent les contrats contre le gouvernement. Loi administrative faible

Application (2) : les 3 conditions de base de la crédibilité

Pays	Régime	Restrictions à la discrétion	Restrictions au changement	Enforcement
Jamaïque (-1966)	Parlementaire	Droits de monopole + ROR	Accord de la compagnie pour changer licence	Système judiciaire fort
Jamaïque (1966-1975)	Parlementaire	« Fair » ROR	Aucune (licences trop générales)	Système judiciaire fort
Jamaïque (1987-)	Parlementaire	Droits de monopole + ROR	Accord de la compagnie pour changer licence	Système judiciaire fort
Royaume Uni (1984+)	Parlementaire	Les principaux aspects de la régulation, y.c. le RPI-X sont	Accord de la compagnie, ou processus nécessitant	Système judiciaire fort

Application (3) : les 3 conditions de base de la crédibilité

Pays	Régime	Restrictions à la discrétion	Restrictions au changement	Enforcement
Chili (1930-58)	Présidentiel	Législation vague	Vagues : discrétion administrative	Système judiciaire fort
Chili (1958-73)	Présidentiel	Législation plus spécifique	Séparation des pouvoirs	Système judiciaire fort
Chili (1987+)	Présidentiel	Législation très précise	Séparation des pouvoirs	Processus de résolution des conflits explicite + Système judiciaire fort
Argentine	Présidentiel « rent seeking »	Formule d'ajustement des prix	Changement de licence : accord requis	Très faible
Philippines	Présidentiel « rent seeking »	Aucune	Aucune	Aucune

Résultats

- *« Regulatory systems worked and attracted private investment at reasonable rates of return only when all three mechanisms were in place »*
- *« the exogenous institutional endowments of individual countries have influenced both whether they were able to put in place workable governance designs for their regulatory systems and, if so, the specific forms of such designs »*

1996 – 1999 : un cadre d'analyse des instruments de régulation

- Références : Spiller (1996), Spiller (1998), Guasch et Spiller (1999)
- Propositions sur la capacité des quatre instruments de base à être des instruments de régulation crédibles, suivant les environnements institutionnels
- Typiquement :
 - Un environnement institutionnel décentralisé, sur le modèle des Etats-Unis
 - Un environnement institutionnel centralisé, sur le modèle du Royaume Uni

Propositions sur la crédibilité des instruments de base

Instrument de base	EI décentralisé	EI centralisé
Législation spécifique	Oui	Non
Décret présidentiel	Non	Non
Procédures administratives	Oui	Non
Contrats / licences	?	Oui

L'articulation crédibilité / flexibilité

- Il existe un « trade-off » crédibilité / flexibilité
- Propositions
 - Dans les pays où les décisions sont prises de manière centralisée, la crédibilité des régulations nécessite des structures plus rigides
 - Les contrats sont moins flexibles que les procédures administratives
 - La législation spécifique est un instrument moins flexible que les procédures administratives

2002 : vers une remise en cause de certaines propositions ?

- Point de départ : « *having the institutions right is more important than having the structure right* »
 - Il n'existe pas de schéma optimal pour le « design » de politiques de restructuration dans le secteur électrique
 - L'important est de mettre en œuvre des mécanismes de régulation crédibles, qui favoriseront l'investissement privé
- Méthode : comparaison de trois « réformes de réformes » motivées par des problèmes de pouvoir de marché

La problématique crédibilité / flexibilité au cœur de l'article

- « *Designing regulatory institutions that are flexible enough to make balanced policy decisions in response to unanticipated events but are also rigid enough to insulate policy from political pressures is a difficult task, however* »
- Un cadre de régulation non crédible entraîne sous-investissement et inefficiences
 - Sous investissement
 - Dépenses de maintenance
 - Investissements moins spécifiques

Il n'existe pas de schéma « optimal » de réforme électrique (1)

- Les investissements en transmission
 - L'intégration verticale production - transmission est-elle justifiée par des économies de coordination ?
 - Est-il nécessaire d'organiser la transmission sous forme de monopole ?
 - La propriété publique des actifs de transmission est-elle préférable à la propriété privée ?

Il n'existe pas de schéma « optimal » de réforme électrique (2)

- L'organisation des activités de production et de distribution
 - Les économies d'échelle de production constituent-elles un obstacle à la concurrence sur les marchés nationaux de petite dimension ?
 - Les économies d'échelle en matière de distribution sont-elles un obstacle à la fragmentation de la distribution ?

Régulation et pouvoir de marché des producteurs sur les marchés de gros

- Les manifestations du pouvoir de marché des producteurs peuvent être contrecarrées :
 - Par des contrats entre dispatch et consommateurs finaux,
 - Par des investissements en capacités de transmission,
 - Par l'arrivée de nouveaux entrants
- Les règles d'enchères sont complexes et permettent le « gaming » : d'où une nécessité de réformer les réformes électriques
- Trois manières différentes d'aborder le problème du pouvoir de marché : UK, Californie, El Salvador

Réforme du marché de gros de l'électricité au Royaume Uni (1)

- Les sources de pouvoir de marché :
 - Duopole en production
 - Design du pool
- L'environnement institutionnel :
 - Système parlementaire à une chambre législative (fort contrôle gouvernemental du processus législatif)
 - Forte indépendance judiciaire
 - Norme informelle : consultations, white papers

Réforme du marché de gros de l'électricité au Royaume Uni (2)

- La « Regulatory Governance Structure »
 - Licences (pas de modification unilatérale)
 - Discretion de l'autorité de régulation
 - Système complexe de « checks & balances »**Crédibilité forte + flexibilité**

Réforme du marché de gros de l'électricité au Royaume Uni (3)

- La réforme du marché de gros
 - Phase 1 : des adaptations du système existant
 - Phase 2 : ces adaptations étant insuffisante, lancement d'une procédure de réforme de plus grande ampleur
 - mi-1997 : procédure de consultation
 - Oct. 1998 : White Paper
 - Oct. 1999 : publication du NETA
 - mi-2001 : entrée en vigueur

La crise californienne (1)

- Les sources de pouvoir de marché
 - Contraintes de transmission locales
 - IOU tenues de passer par le PX
 - Durée des procédures d'autorisation de centrales (déficit d'investissement)
- L'environnement institutionnel
 - Fédéralisme,
 - 2 chambres législatives, forte séparation des pouvoirs,
 - Rôle important des tribunaux

Toute action législative nécessite l'accord d'un grand nombre de parties.

La crise californienne (2)

- La « Regulatory Governance Structure » empêche la mise en œuvre de changements dans des délais courts
 - Partage des compétences de régulation entre l'Etat et le niveau fédéral :
 - CPUC : a créé PX et ISO
 - FERC compétente en matière de tarification de la transmission
 - Les contestations portant sur les législations et les décisions du régulateur peuvent être portées devant les tribunaux
 - Procédures administratives régissant les décisions du régulateur

La crise californienne (3)

■ La « Regulatory Governance » (suite)

□ ISO

- Composition du « Governing Board » et règle de décision à la majorité
- Accord de la FERC requis pour certaines décisions
- « Oversight Board » nommé par les pouvoirs politiques

□ « Committee hearings » par les législateurs

■ Donc beaucoup de checks & balances (forte crédibilité)

La crise californienne (4)

- Principaux aspects de la réforme de 2001
 - Objectif du gouvernement californien : empêcher la répercussion sur les consommateurs final des prix de gros
 - L'Etat devient principal acheteur d'électricité (substitution au marché de gros par des contrats de long terme)
 1. Empêche l'exercice de pouvoir de marché par les producteurs
 2. Empêche que l'ensemble des coûts soient répercutés sur les consommateurs finaux

La crise californienne (5)

- Mais la réforme protège les investisseurs privés. Pourquoi ?

- Producteurs : protégés par les procédures de l'ISO et le pouvoir de régulation de la FERC
- Distributeurs : davantage exposés, mais possibilité de contester les décisions de CPUC devant les tribunaux et importance des procédures administratives allongent les délais
- **Conséquence : une régulation relativement crédible mais peu flexible**

(« political acrobatics undertaken by the governor and the legislature were precisely intended to avoid both judicial review and political backlash »)

La réforme salvadorienne (1)

- Contexte général : loi de 1996 instaure une réforme concurrentielle.
- Alors que la loi prévoit l'indexation des prix de détail sur les prix de gros, la hausse des prix sur le marché de gros début 2000 est à l'origine d'une forte demande politique de réforme pour éviter la flambée des prix de détail
- Les sources de pouvoir de marché
 - Deux producteurs se partagent le marché de gros : CEL (70%) et Duke (30%)
- Les mesures de sortie de crise se traduisent par une expropriation (1) des distributeurs et (2) de la compagnie publique de production
 1. Changement d'interprétation de la loi de 1996
 2. Instauration de subventions directes aux consommateurs résidentiels
 3. Contrat de long terme entre CEL et Duke

La réforme salvadorienne (2)

- L'environnement institutionnel :
 - Système présidentiel, une chambre législative
 - Système judiciaire sous contrôle du pouvoir législatif
- La « Regulatory Governance Structure »
 - Décrets présidentiels – source de flexibilité dans l'interprétation de la loi de 1996
 - Le gouvernement régule les prix de détail (risque de holdup des distributeurs)

Forte flexibilité, mais absence de crédibilité qui menace la crédibilité d'ensemble de la réforme

Comparaison des trois exemples

- UK : réforme crédible. Les règles de décision permettent la flexibilité.
- El Salvador : une réforme non crédible
- Californie : réforme crédible au sens où l'expropriation par les pouvoirs est limitée par la perspective de recours en justice

Holburn et Spiller insistent sur l'importance que les règles ne permettent pas de redistribuer la rente entre groupes d'intérêts

Conclusions

- Le rôle de la crédibilité des réformes est important
- Mais les travaux de 2002 questionnent le statut de la flexibilité