

# THESE DE DOCTORAT EN SCIENCES ECONOMIQUES

Ute DIETZSCH-DUBOIS

---

Titre de la Thèse :

*LA GOUVERNANCE DES REFORMES CONCURRENTIELLES DE L'INDUSTRIE  
ELECTRIQUE.  
UNE ANALYSE NEO-INSTITUTIONNELLE*

Sous la direction de : M. le Professeur Jean-Michel Glachant

Date prévue de soutenance : le 6 juillet 2007 à 10 heures

Lieu : Campus de Fontenay, Bâtiment C, Salle de conférences

---

Résumé :

Notre recherche s'inscrit dans l'analyse néo-institutionnelle des réformes des industries de réseaux. Dans le secteur électrique, les réformes consistent à introduire des mécanismes concurrentiels dans le fonctionnement du secteur. Comme les activités électriques s'appuient sur des réseaux, qui sont des monopoles naturels ayant un statut de facilités essentielles, la concurrence ne peut être introduite qu'à certains échelons de la chaîne de fourniture électrique tels que la production et la vente. Les réformes doivent donc à la fois instaurer des mécanismes concurrentiels sur certains segments de l'activité et créer des dispositifs empêchant les segments qui restent en monopole d'abuser de leur position, tout en permettant la bonne coordination technique des différents maillons de la chaîne de fourniture électrique. Ce type de réformes est souvent analysé à partir de leur capacité à créer des mécanismes incitant à l'amélioration de l'efficacité économique des entreprises électriques. L'analyse néo-institutionnelle des réformes n'analyse pas en premier lieu ces incitations. Elle insiste sur une autre propriété des réformes qui est leur crédibilité. En effet, seules des réformes garantissant de manière crédible les engagements pro-concurrentiels des pouvoirs publics qui mettent en place les réformes ont des chances de produire durablement les effets attendus. La crédibilité est donc une propriété centrale des réformes.

Dans le secteur électrique, les particularités du « bien » électricité imposent de compléter l'analyse en termes de crédibilité par une analyse en termes d'adaptabilité. Les particularités techniques des activités électriques sont telles que des marchés ne peuvent pas être créés de manière simple. La concurrence dans ce secteur nécessite de mettre en place une séquence de marchés. En effet, les transactions concurrentielles d'électricité sont dépendantes du bon fonctionnement des réseaux. De ce fait, il faut incorporer, dans la création des marchés, les services apportés par les réseaux. Ceci se traduit par la création d'une séquence de marchés qui imite le fonctionnement de marchés concurrentiels. De plus, la complexité technique inhérente à la construction d'une telle séquence de marchés et la rationalité limitée des concepteurs des réformes, sont telles que la mise en place des réformes ne se fait pas

instantanément, mais sur une durée longue. La mise en place progressive des réformes se fait, de plus, dans un cadre d'incertitude forte sur les interactions entre les différentes parties des réformes. De ce fait, la production des réformes complétées de tous leurs détails opérationnels s'effectue sur longue période. Et les réformes doivent fréquemment être adaptées au cours du temps pour en ajuster les propriétés en fonction de circonstances nouvelles. L'adaptation devient de ce fait une deuxième propriété centrale des réformes. Les réformes doivent donc à la fois garantir la stabilité de leurs engagements pro-concurrentiels et pouvoir s'adapter au cours du temps. Il faut donc les analyser non seulement en termes de crédibilité, mais aussi en termes d'adaptabilité.

Notre travail analyse les réformes électriques comme des objets modulaires. La modularité découle des spécificités technico-économiques du « bien » électricité. Elle a des conséquences sur la manière d'analyser les réformes. La modularité, combinée à une mise en place séquentielle des réformes, aboutit à une grande diversité de réformes électriques. Les réformes se différencient par les variantes choisies pour chacun des modules, par leur ampleur et par leur trajectoire. Dans ce contexte, l'analyse des réformes ne doit pas porter uniquement sur les propriétés concurrentielles de modules isolés. Elle doit au contraire examiner la capacité des trajectoires de réforme à produire dans la durée un fonctionnement concurrentiel adaptable du secteur.

Une fois défini ce cadre d'analyse modulaire, nous analysons la crédibilité et l'adaptabilité à partir de la définition et de l'allocation des droits de décision « dans » et « sur » les réformes. Ces droits sont répartis entre différents agents. Premièrement, la structure de gouvernance de la réforme, notamment le régulateur, détient certains droits. La structure de gouvernance possède un pouvoir de définition de certaines règles ainsi qu'un pouvoir de mise en œuvre de ces règles. Deuxièmement, certains agents économiques comme les producteurs et les gestionnaires de réseaux détiennent des droits. Ces droits sont liés au fait que ces agents détiennent la propriété de certains actifs ou en assurent l'exploitation, et sont de ce fait les seuls à même de définir certaines règles. Enfin troisièmement, les institutions législatives et exécutives des Etats détiennent des droits de modification des règles. Elles peuvent aussi modifier les droits de la structure de gouvernance.

L'analyse des droits de décision en matière de réformes électriques nous permet d'analyser la dynamique institutionnelle des réformes en distinguant entre deux types d'adaptations, les adaptations « mineures » et les adaptations « majeures ».

Les adaptations « mineures » sont réalisées par la structure de gouvernance, notamment le régulateur, et par *bargaining* Coasien avec des agents économiques. L'adaptation par *bargaining* intervient quand les droits du régulateur ne suffisent pas pour effectuer les changements nécessaires. La négociation avec, ou entre agents économiques, permet alors de réaliser « volontairement » certaines adaptations. L'allocation initiale des droits sur la réforme étant incomplète, beaucoup d'adaptations survenant au cours des réformes relèvent *de facto* de négociations impliquant des *stakeholders*. Cependant, leurs possibilités de modifier les réformes sont limitées. Comme les réformes concurrentielles créent des gagnants et des perdants, le développement des nouvelles règles peut contrarier les intérêts de certains *stakeholders*. De ce fait, l'adaptation par *bargaining* Coasien rencontre des limites, les *stakeholders* pouvant utiliser leurs droits pour « bloquer » certaines adaptations. Poursuivre le processus d'adaptation nécessite alors de recourir à des adaptations « majeures ».

Les adaptations « majeures » émanent des décideurs de l'environnement institutionnel. Ces décideurs pouvant non seulement définir de nouvelles règles, mais aussi modifier les droits de la structure de gouvernance, leurs droits sont très étendus. C'est pourquoi l'adaptation « majeure » permet de réaliser de véritables « réformes de la réforme ». Pour qu'une réforme soit crédible, les adaptations « majeures » doivent être peu fréquentes. Ces adaptations obéissent à des règles institutionnelles propres, notamment les règles constitutionnelles en matière de vote des lois. Dans les processus d'adaptation « majeure », les institutions législatives et exécutives possèdent des droits de veto sur les changements. De ce fait, les adaptations « majeures » se font non par *bargaining* Coasien, mais dans le cadre de jeux de *veto players*. Dans de tels jeux de *veto players*, les capacités d'adaptation « majeure » des réformes sont limitées. Il est alors possible qu'aucune « réforme de la réforme » ne voie le jour, en raison des préférences des décideurs et de leurs procédures de décision. Les réformes sont alors bloquées et l'ouverture à la concurrence reste inachevée.

La dynamique institutionnelle des réformes électrique n'est donc pas tant déterminée par les besoins « techniques », liés à l'extension des règles concurrentielles à de nouveaux modules, que par la définition et l'allocation des droits « dans » et « sur » les réformes. Cette définition et cette allocation de droits étant propres à chaque pays, il en résulte des capacités d'adaptation des réformes très différentes suivant les pays.

L'analyse de la réforme électrique allemande nous permet d'éprouver notre cadre d'analyse en termes de crédibilité et d'adaptabilité. La réforme allemande en vigueur entre 1998 et 2005 se distingue des autres réformes européennes par un design *ex ante* très incomplet, qui se traduit notamment par une absence de régulateur sectoriel et un rôle important de l'autorégulation dans la définition de ses détails opérationnels. De ce fait, la crédibilité des engagements pro-concurrentiels de cette réforme et son adaptabilité ne vont pas de soi puisqu'elles reposent sur des négociations volontaires des agents économiques. Alors que la réforme allemande a souvent été qualifiée de réforme non concurrentielle, nous montrons qu'il s'agit d'une réforme concurrentielle crédible et adaptable.