

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

Ute Dubois

ADIS / Groupe Réseaux Jean Monnet
Université de Paris XI

ute.dubois@jm.u-psud.fr
www.grjm.net

Version 1 (5 mars 2004)

RESUME

Dans ses travaux sur la régulation des secteurs s'appuyant sur des infrastructures de réseau, Spiller apporte un éclairage nouveau sur les réformes. Il montre que l'on peut mieux expliquer les performances des réformes en tenant compte des caractéristiques des environnements institutionnels. Il montre aussi que les réformes doivent en premier lieu être évaluées à l'aune du critère de crédibilité. Cet article a pour objet de présenter les apports de Spiller à l'analyse des réformes. On montrera que ses travaux introduisent une hiérarchie dans le design des régulations qui est utile pour comprendre leurs performances. On montrera également de quelle manière est abordée la question du choix des instruments de régulation.

Mots-clés : *environnement institutionnel, régulation, crédibilité.*



INTRODUCTION

La question des facteurs qui déterminent le succès des réformes se trouve au centre des analyses des politiques menées dans les secteurs d'infrastructure depuis une quinzaine d'années. Dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie, cette question se pose de manière particulièrement cruciale : dans un contexte de privatisation des entreprises publiques, il s'agit en premier lieu d'attirer l'investissement privé. A partir du début des années 1990, des organismes tels que la Banque Mondiale (1995) ont constaté que bien souvent, les réformes engagées ont échoué à attirer des investissements privés, et se sont interrogés sur les dispositifs les plus adéquats pour favoriser cet investissement.

Dans les secteurs de l'approvisionnement en électricité, en eau et des télécommunications, les Etats étaient traditionnellement très présents, sous différentes formes : comme régulateur, souvent comme propriétaire des entreprises. Dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie, il était aussi fréquent de voir l'Etat utiliser ces secteurs à des fins de politique économique. Dans ce contexte, la réticence des investisseurs privés se comprend aisément. Pourtant, il est apparu que certains pays sont parvenus à réformer avec succès leurs secteurs d'infrastructure, tandis que d'autres on systématiquement échoué.

A partir de 1993, les travaux de Spiller sur les secteurs d'infrastructure ont apporté un éclairage nouveau sur les réformes. En plaçant au centre de son analyse la question de l'opportunité de l'Etat dans ses relations avec les entreprises, Spiller a avancé des propositions permettant de mieux expliquer le succès ou l'échec des réformes.

Ce type d'approche s'inscrit dans une perspective néo-institutionnelle. Dès les années 1970, les analyses en termes de coûts de transaction ont assimilé les relations entre entreprises et pouvoirs publics à des contrats relationnels de long terme (Williamson 1976, Goldberg 1976), mettant l'accent sur le fait que ces contrats étaient susceptibles d'être fréquemment renégociés. Ces approches ne permettent pas cependant de comprendre pourquoi, dans

certains contextes, le risque d'opportunisme des parties, susceptible d'intervenir lors des renégociations, est plus élevé. En tenant compte explicitement du rôle des environnements institutionnels (North 1990), Spiller a ouvert une nouvelle voie à l'analyse des réformes, qui a permis de mieux expliquer leurs performances. Si ses 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 proposé par Spiller s'applique plus généralement, à tous les types de pays¹ (Spiller 1996, Holburn et Spiller 2002).

Ce papier a pour objet de mettre en évidence les principaux apports de la méthode d'analyse des réformes des industries de réseaux développée par Spiller. Dans un premier temps, on montrera que les travaux de Spiller introduisent une hiérarchie dans le design des régulations. Autrement dit, il existe des composantes des réformes qui ont une importance cruciale pour résoudre le problème contractuel de base entre l'Etat et les entreprises, tandis que d'autres composantes des réformes sont moins déterminantes pour les performances d'ensemble des réformes. Dans un second temps, on examinera la typologie des instruments de base de la régulation proposée par Spiller. Une proposition centrale dans les travaux de Spiller consiste à dire que l'efficacité d'un instrument de base est fonction de l'environnement institutionnel dans lequel il s'inscrit (ce qu'il appelle le "goodness of fit" entre les instruments de régulation et l'environnement institutionnel). On discutera dans la seconde partie les propositions faites par Spiller sur l'articulation entre les caractéristiques des environnements institutionnels et les instruments de base de la régulation. Partant de l'exemple des pays étudiés par Spiller, on tentera également d'évaluer dans quelle mesure les propositions de Spiller permettent véritablement d'expliquer les performances des réformes.

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.

I – LE DESIGN DES REFORMES : UNE CONSTRUCTION HIERARCHIQUE

Dans la perspective de Spiller, le problème central du design des régulations consiste à construire des mécanismes qui offriront aux investisseurs privés des garanties face au risque de comportements opportunistes des pouvoirs publics. Par conséquent, Spiller place au centre de son approche des réformes la question de la crédibilité, qui est pour lui synonyme de stabilité des engagements. Cette approche le conduit à différencier, dans les réformes, entre les éléments qui sont importants pour créer de la crédibilité, et les éléments qui sont secondaires par rapport à cet objectif. Les premiers constituent le "basic engineering" des réformes, tandis que les seconds sont qualifiés de "detail engineering" (Guasch et Spiller 1999). Le "basic engineering" est composé par l'ensemble des dispositifs que les sociétés mettent en place pour créer des restrictions à la discrétion des régulateurs et pour résoudre les conflits que ces restrictions peuvent susciter. Le "basic engineering" est à l'origine de la crédibilité des dispositifs de régulation. Le "detail engineering" quant à lui se compose notamment des règles de tarification des utilities, des règles concernant des subventions directes ou subventions croisées, les règles relatives à l'entrée sur le marché, et l'interconnexion. Autrement dit, dans le cadre d'analyse proposé par Spiller, les instruments de commitment prédominent sur les règles de fonctionnement de la régulation². Cette hiérarchie entre "basic engineering" et "detail engineering" dans le design des réformes se trouve au cœur de la réflexion de Spiller.

Cette première section a pour objet de présenter les origines de cette hiérarchie et de montrer en quels termes se pose le problème du choix du "basic engineering" d'une réforme. On montrera comment, dans le cadre d'analyse proposé par Spiller, les caractéristiques des environnements institutionnels influencent la capacité des pays à créer un "basic engineering" efficace pour leurs réformes.

² 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.

I – 1 Les origines de la hiérarchie entre basic engineering et detail engineering : les problèmes contractuels entre puissance publique et entreprises

D'où vient la hiérarchie entre "basic engineering" et "detail engineering" chez Spiller ? Cette hiérarchie se comprend si l'on considère que l'analyse de la régulation adoptée par Spiller s'inscrit dans le cadre analytique de la théorie des coûts de transaction. Chez Williamson (1985), les hypothèses sur le comportement des agents (notamment l'opportunisme) et la prise en compte des 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 le problème de la régulation. Considérant que, dans secteurs d'infrastructure, les relations entre Etat et entreprises peuvent donner lieu à des comportements opportunistes en présence d'investissements spécifiques, l'objectif premier de la régulation devra être de déterminer la "structure de gouvernance de la régulation" qui résoudra au mieux le problème de l'opportunisme de l'Etat, compte tenu des propriétés de l'environnement institutionnel du pays. Cette approche est justifiée par certaines caractéristiques économiques des activités d'appuyant sur des infrastructures de réseau (A) et elle implique la mise en place de dispositifs publics permettant d'assurer la stabilité des engagements (B).

A/ Les caractéristiques des "utilities" se trouvent à l'origine de problèmes contractuels spécifiques

Pour Spiller (Levy et Spiller 1994, Spiller et Savedoff 1999), la régulation des activités s'appuyant sur des infrastructures de réseau est justifiée par les 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 le secteur des "utilities" en fait un secteur où il se pose des problèmes contractuels particuliers.

De manière générale, les problèmes contractuels peuvent être décomposés en distinguant les relations entre trois acteurs : les firmes, le gouvernement, et les consommateurs (qui peuvent se structurer pour 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. Cela peut donner lieu à des problèmes de pouvoir de marché.
- 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).
- l'opportunisme dans les relations contractuelles entre les firmes et le gouvernement vient de ce qu'il peut être 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 développer leurs investissements). Ce type d'opportunisme pose le problème de la stabilité des engagements du gouvernement, abordé dans les analyses institutionnelles de la régulation.

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).

Ce troisième type de problème contractuel a longtemps occupé une place relativement restreinte dans la littérature économique sur la régulation, qui s'est en grande partie focalisé sur les incitations de la régulation, laissant de côté les questions liées à la gouvernance de la régulation (Levy et Spiller 1994). Or, dans les secteurs d'infrastructure, les échecs de la régulation viennent souvent de ce que le régulateur, ou plus généralement l'Etat, est en mesure d'exproprier les entreprises, par le biais de la politisation des tarifs. L'expropriation est d'autant plus facile que les actifs des entreprises de réseau ne sont pas redéployables. Si l'on impose à ce type d'entreprise un système de tarification couvrant simplement ses coûts variables, et ne permettant pas la rémunération de ses investissements, elle aura des incitations suffisantes, *ex post*, pour continuer d'exploiter son activité, mais elle n'aura aucune incitation à investir. Pour remédier au risque de sous-investissement qui en découle, il est nécessaire de mettre en place des régulations crédibles.

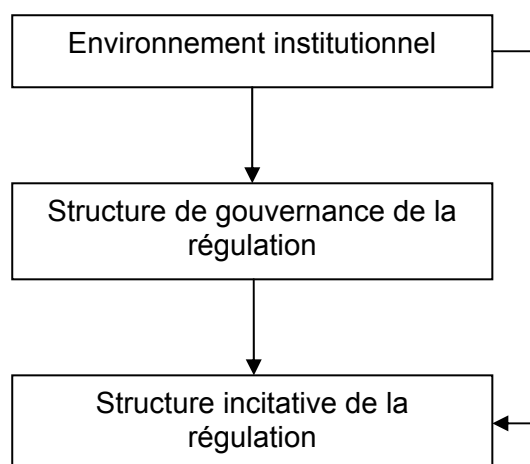
B/ Les conditions d'une régulation crédible

En raison du risque d'opportunisme *ex post* dans la relation entre les entreprises et l'Etat, il est indispensable de créer des dispositifs qui garantissent aux entreprises qui investissent dans les secteurs d'infrastructure que leurs investissements ne seront pas expropriés. La structure de gouvernance de la régulation a pour objet de créer les conditions de la stabilité des engagements. Pour Levy et Spiller (1994), trois conditions doivent exister simultanément pour qu'une régulation satisfasse l'objectif de crédibilité. Premièrement, des dispositifs qui limitent les pouvoirs discrétionnaires du régulateur. Deuxièmement, des dispositifs qui créent des limites au changement des règles du jeu. Enfin, une troisième condition se rapporte à l'existence d'institutions permettant de mettre en œuvre les deux limitations précédentes : c'est pourquoi il faut un système judiciaire indépendant.

Ces trois conditions font intervenir les environnements institutionnels des pays. Elles impliquent que la conception de mécanismes de régulation crédibles doit nécessairement tenir compte des caractéristiques des institutions politiques et du système judiciaire. Il s'agit d'une hypothèse centrale des travaux de Spiller. Du coup, un certain nombre d'échecs de la régulation reflètent, selon Spiller, un "mismatch" entre les institutions employées pour la régulation et les caractéristiques institutionnelles du pays. Le degré de crédibilité d'une réforme apparaît ainsi comme le produit de l'interaction entre les structures de gouvernance de la régulation et l'environnement institutionnel dans lequel sont mises en œuvre ces structures de gouvernance (ce que Spiller appelle le "goodness of fit"). Notons que cette hypothèse n'est pas unanimement acceptée, et qu'un certain nombre de travaux cherchent à identifier des critères de gouvernance efficace, indépendamment des environnements institutionnels (Haggarty et Shirley 2002).

L'analyse des régulations par Spiller s'inscrit dans le cadre d'un schéma logique à trois niveaux. Le premier niveau est celui des environnements institutionnels des pays. Le second correspond à ce que Spiller appelle la "structure de gouvernance de la régulation". La structure de gouvernance de la régulation découle des choix de "basic engineering". Elle est déterminante pour la crédibilité de la régulation. Enfin, le troisième niveau correspond aux incitations qui sont créées par les régulations, ou des choix de "detail engineering".

Figure 1 : le schéma analytique de la régulation



Les caractéristiques de l'environnement institutionnel sont donc une contrainte à la fois pour les choix de "basic engineering" et pour les choix de "detail engineering". Un exemple permet d'illustrer cette influence sur les choix de "basic engineering". 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 régulation passe par la conception de mécanismes de régulation tels que les pouvoirs discrétionnaires de l'exécutif soient limités. De manière similaire, l'environnement institutionnel influence les choix de "detail engineering" : un pays doté de fortes capacités administratives sera en mesure de mettre en place une structure incitative de la régulation plus sophistiquée qu'un pays dont les capacités administratives sont limitées.

De même, la structure de gouvernance de la régulation influence les choix en matière de structure incitative. Dès lors que l'on retient comme objectif premier la mise en place d'un "basic engineering" crédible, il n'est pas toujours possible d'implémenter des réformes ayant de "bonnes" propriétés incitatives⁴.

⁴ 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."*

Parce que l'objectif premier d'une réforme est, pour Spiller, de garantir la crédibilité, le choix de la structure de gouvernance de la régulation la plus adaptée à chaque environnement institutionnel se trouve au centre des préoccupations des réformes. Autrement dit : tant que la stabilité des engagements n'est pas garantie, on ne peut pas être sûr du bon fonctionnement des dispositifs incitatifs. Cela explique notamment pourquoi il est difficile de reproduire avec succès les réformes d'un pays à un autre.

I – 2 Les conséquences de la prééminence du "basic engineering" : le rôle central des environnements institutionnels

A/ Les composantes des environnements institutionnels

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) les capacités administratives du pays. Cependant, dans les analyses empiriques qui s'appuient sur cette approche de la régulation, ce sont surtout les institutions formelles, à savoir les institutions législatives et exécutives et les institutions judiciaires qui sont prises en compte.

L'organisation des institutions législatives et exécutives est importante car elle 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, il faut examiner si les mécanismes suivants existent :

- 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,

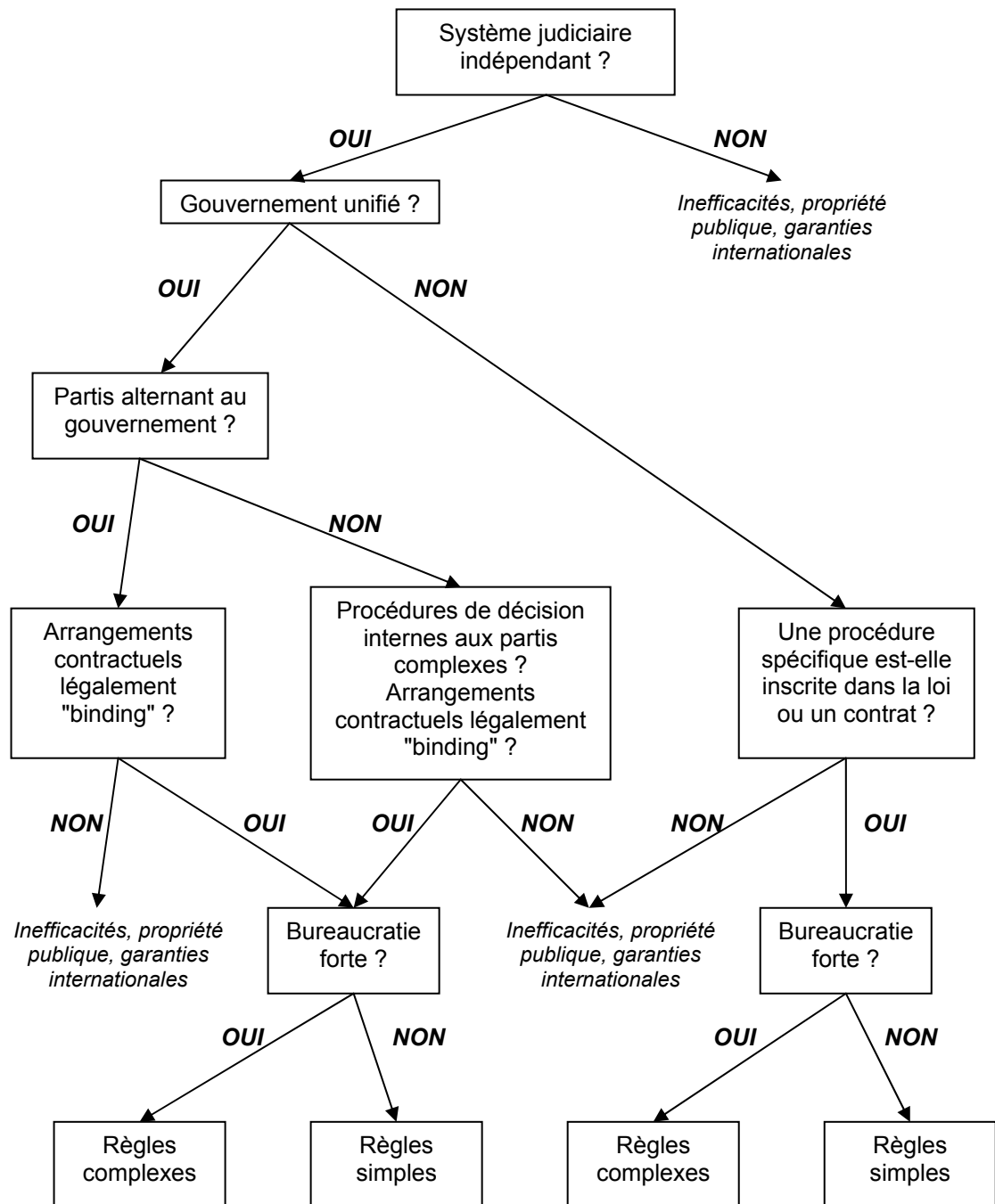
- l'existence de deux chambres législatives, élues à partir de règles électorales différentes,
- un système électoral calibré de manière à produire une prolifération de partis minoritaires (ou un ensemble de partis plus petit ayant une faible autorité disciplinaire sur ses législateurs)
- une structure de gouvernement fédérale, avec une forte décentralisation des pouvoirs.

L'analyse des institutions judiciaires se rapporte à deux types de mécanismes formels : 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.

B/ Le mécanisme d'action des environnements institutionnels : un arbre de décision

Comment analyser la manière dont les diverses composantes des environnements institutionnels vont jouer sur le choix des structures de gouvernance de la régulation ? Levy et Spiller (1994 et 1996) formulent des propositions sur l'importance relative des différentes composantes de l'environnement institutionnel. Ces propositions permettent d'aborder le choix des mécanismes de base de la régulation comme un choix séquentiel, qui peut être représenté sous la forme d'un arbre de décision (cf. figure 2).

Figure 2 : l'arbre de décision pour le design de la régulation



Source : Levy & Spiller (1996), page 8.

Dans cette séquence, la première question porte sur l'existence d'un système judiciaire indépendant. Ce critère est le plus important de tous, car l'indépendance judiciaire joue un rôle à la fois pour limiter les pouvoirs discrétionnaires du régulateur et pour empêcher les

changements discrétionnaires des règles du jeu. En l'absence de tribunaux indépendants, il apparaît donc très difficile de mettre en place des mécanismes de régulation crédibles qui incitent à l'investissement privé. La solution la plus adéquate dans ce type d'environnement institutionnel consiste alors soit à confier l'exploitation de ce type d'activités à des entreprises publiques, soit à mettre en place des garanties internationales pour inciter à l'investissement privé. Si la condition de l'indépendance judiciaire est remplie, alors il est possible d'utiliser les tribunaux administratifs pour résoudre les conflits entre le gouvernement et les entreprises dans le cadre du système de régulation existant. En cela, l'indépendance judiciaire fournit des garanties contre les déviations du gouvernement par rapport à des engagements spécifiques législatifs ou constitutionnels qui sous-tendent le système de régulation. Parce que le degré d'indépendance judiciaire d'un pays est difficile à mesurer, Spiller propose deux indicateurs d'indépendance judiciaire : le degré de corruption judiciaire perçue et l'existence d'un historique de décisions des tribunaux contre le gouvernement.

Le second critère permet de distinguer entre les pays dont les institutions législatives et exécutives sont structurées de manière à pouvoir employer la législation pour mettre en œuvre des engagements crédibles, et ceux qui, pour créer des engagements crédibles, devront recourir à des systèmes de licences. Cette distinction est importante pour évaluer la capacité des systèmes de régulation à empêcher les changements discrétionnaires du système de régulation. La législation pourra être employée dans les pays où les gouvernements ne sont pas unifiés (par exemple des systèmes présidentiels à plusieurs chambres législatives, où les partis sont fragmentés et où les élections ne sont pas simultanées).

Un troisième critère, qui ne figure pas dans le schéma, permet de distinguer les pays qui nécessitent des règles spécifiques pour avoir des régulations crédibles et les pays qui peuvent employer des règles flexibles tout en limitant les décisions arbitraires (c'est-à-dire recourir à la régulation des processus). Le potentiel de flexibilité est le plus important dans

deux groupes de pays. Premièrement, les pays dont les environnements institutionnels comprennent des normes ou des organes de droit administratif qui limitent l'utilisation arbitraire du pouvoir gouvernemental, même en l'absence de règles légales explicites (dans ce cas, la régulation des processus est suffisante pour avoir une régulation crédible). Deuxièmement, les pays où il existe un processus institutionnalisé d'argumentation et de formation du consensus, et qui impose de fait des limites aux possibilités d'expropriation des entreprises privées.

Parmi les pays qui nécessitent des règles très spécifiques pour être crédibles, la quatrième distinction porte sur les capacités administratives (càd l'existence d'une bureaucratie forte). Des capacités administratives fortes sont synonyme d'une bonne capacité de l'administration à manier efficacement des concepts de régulation complexes, c'est à dire sans conflits ou disputes excessives. Ces capacités administratives déterminent la capacité d'un pays à mettre en place un design de régulation complexe.

L'analyse faite par Spiller du problème de la régulation des services en réseau aboutit donc à un cadre d'analyse fortement hiérarchisé. Les éléments prioritaires dans cette hiérarchie sont ceux qui importent le plus pour réaliser l'objectif de la stabilité des engagements. Cela conduit Spiller à introduire une première distinction entre "basic engineering" et "detail engineering". En cela, la méthode proposée par Spiller se démarque d'autres approches, davantage axées sur les propriétés incitatives de la régulation. Chez Spiller, les environnements institutionnels se trouvent au cœur du problème de la régulation. Ils agissent comme des contraintes sur le choix d'une structure de gouvernance efficace, c'est-à-dire à même de générer la stabilité des engagements. La seconde hiérarchie dans le design des réformes porte sur les composantes des environnements institutionnels. Ainsi, le critère de l'indépendance judiciaire est la première condition pour la mise en place d'une régulation crédible. Le second critère porte sur le degré d'unification des institutions législatives et

exécutives. Ce critère se permet à Spiller de formuler un certain nombre de propositions sur les instruments de régulation les plus adaptés à chaque type d'environnement institutionnel.

II – L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL DETERMINE LES PERFORMANCES INSTITUTIONNELLES DES INSTRUMENTS DE REGULATION

Le principal critère qu'emploie Spiller pour évaluer les contraintes de l'environnement institutionnel se rapporte au degré de centralisation des pouvoirs législatifs et exécutifs d'un pays. L'idée sous-jacente est que dans les systèmes qui se caractérisent par une forte centralisation des pouvoirs (les systèmes "unifiés"), les décisions politiques peuvent être prises plus facilement, car il existe moins de contre-pouvoirs (les "checks and balances"). Ainsi, le degré de centralisation des pouvoirs législatifs et exécutifs détermine l'efficacité relative de différents instruments de base de la régulation.

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 organes de décision (les "veto players"), la zone d'accord sur une politique peut être plus ou moins grande. Ainsi, plus il y a de joueurs, et plus la zone d'accord des joueurs est a priori grande. De même, plus les joueurs sont éloignés les uns des autres, et plus la zone d'accords possibles sera grande. 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 remettre en question la stabilité des politiques qu'un changement dans un système où les "veto players" sont relativement proches les uns des autres⁵.

⁵ Ce type d'analyse se rapproche de celle suivie également par Tsebelis (2000).

II – 1 Les instruments de base et la condition d'indépendance du système judiciaire

A/ La typologie des instruments de base

Partant de l'exemple des pays d'Amérique Latine, Spiller identifie quatre principaux instruments de base de la régulation : la législation spécifique, le décret présidentiel, les procédures administratives et le contrat. L'instrument de la **législation spécifique** revient, pour le législateur à inscrire les détails d'une réforme dans une loi. Les **décrets présidentiels** ont servi d'instrument de régulation dans certains pays d'Amérique latine. Parce qu'ils peuvent être modifiés très facilement (par le président, sans contre-pouvoirs), ils ne sont pas considérés comme un instrument de régulation crédible. Le troisième instrument, la **procédure administrative**, correspond au modèle américain de réforme tel qu'il a été appliqué par exemple dans l'électricité. Lorsque la procédure administrative sert d'instrument de base, la législation de réforme est très vague, et sa mise en œuvre est confiée à des agences de régulation, encadrées par des règles de procédures très strictes. Les règles de procédure peuvent par exemple concerner la prise de décision des agences de régulation et les règles de représentation des différents groupes d'intérêts dans les organes de décision du régulateur. Du coup, bien que la législation soit vague, les procédures administratives, par le biais des "checks and balances" qu'elles instaurent, agissent comme un puissant dispositif de crédibilité⁶. Enfin, les **contrats** sont un instrument de base particulièrement adapté aux environnements institutionnels dits "centralisés", comme par exemple le Royaume Uni. Parce que ce type d'environnement institutionnel est relativement unifié, le choix du contrat comme instrument de base permet de donner aux entreprises régulées des droits de veto sur les changements des réformes. Cela a pour avantage de limiter les possibilités pour les pouvoirs politiques de changer unilatéralement les règles du jeu. Pour être effectifs, les droits de veto

⁶ cf. McCubbins, Noll et Weingast 1987 pour les Etats-Unis

accordés aux entreprises doivent pouvoir être mis en œuvre par des tribunaux indépendants du pouvoir politique.

De manière générale, la condition de base pour mettre en œuvre ces instruments de manière crédible est l'existence d'un système judiciaire indépendant.

B/ Le rôle de l'indépendance judiciaire

Dans l'arbre de décision de Spiller, le critère de l'indépendance judiciaire joue un rôle primordial comme condition de la crédibilité. L'indépendance judiciaire est importante quel que soit l'instrument de régulation choisi. Lorsque l'instrument de régulation est la législation spécifique ou la procédure administrative, il est important que les tribunaux administratifs puissent contester les décisions du régulateur. Lorsque l'instrument de régulation est le contrat, il faut que les tribunaux puissent appliquer le droit des contrats indépendamment.

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 tribunaux à la fois sur le fond et la forme. Cependant, comme l'ont montré les analyses en termes de "positive political economy", 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 propres⁷. Du coup, des déviations du régulateur par rapport à ses missions peuvent ne pas entraîner systématiquement de réponse judiciaire, à condition que les préférences des tribunaux soient alignées avec celles du régulateur.

⁷ 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.

Dans les environnements institutionnels centralisés, la tradition de maintenir efficacement les contrats et les droits de propriété est une condition nécessaire pour employer les contrats de licence comme instrument de base. Cette option est particulièrement importante dans les pays où l'exécutif contrôle fortement le processus législatif, et où il n'y a donc pas de "checks and balances" suffisants. Il existe cependant une limite importante à l'indépendance judiciaire dans ce type de système, qui vient de ce que les tentatives des tribunaux de renverser une décision administrative peuvent, à terme, entraîner une réponse législative ou exécutive qui aura pour effet d'annuler la décision de justice.

Dans ses études empiriques des réformes, le critère de l'indépendance du système judiciaire est mobilisé par Spiller pour expliquer les cas d'échecs de réformes. Ainsi, dans les analyses empiriques de la régulation dans les pays d'Amérique Latine et d'Asie, la condition de l'indépendance judiciaire est apparue comme un facteur explicatif important de l'incapacité de certains pays à définir des structures de gouvernance de la régulation crédibles. Ainsi, aux Philippines, l'échec de la réforme des télécommunications serait imputable à la corruption du système judiciaire (Levy et Spiller 1994 et 1996). 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, le manque 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). La faible indépendance du système judiciaire au Salvador serait également une des causes de la crise de crédibilité en matière de régulation du système électrique du pays (Holburn et Spiller 1996).

Dès lors que la condition d'indépendance judiciaire est remplie, Spiller examine de manière différenciée les environnements institutionnels décentralisés et les environnements institutionnels centralisés. Il pose alors que, dans le premier groupe de pays, l'existence d'une

zone d'accords relativement étendue permet de choisir des instruments de base pour la régulation qui sont en quelque sorte internes au système de décision publique : la législation spécifique et les procédures administratives, dont la bonne mise en œuvre sera garantie par les règles de fonctionnement internes au système politique de chaque pays. A l'opposé, dans les pays qui se caractérisent par un environnement institutionnel unifié, la création de régulations stables passe par une solution "externe" au système de l'Etat : des contrats, dont la mise en œuvre est garantie par les tribunaux indépendants.

II – 2 Les instruments de base 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 pour mettre en place des régulations crédibles. Les Etats-Unis servent implicitement de référence théorique pour examiner les propriétés des instruments de base de régulation appropriés dans ce type d'environnement, ce qui est facilité par l'abondante littérature existant aux Etats-Unis sur ces questions⁸. Deux instrument apparaissent alors particulièrement adaptés : la législation spécifique et les procédures administratives.

La législation spécifique. Pour que la législation spécifique puisse servir d'instrument de régulation crédible, il faut que les changements de composition du parlement n'affectent pas de manière drastique la probabilité que la législation initiale se trouve encore dans la zone d'accord politique. Il en découle que la législation spécifique ne peut apporter une stabilité des engagements que si la taille de la zone d'accord est grande. Par conséquent, pour savoir si la législation spécifique est un instrument de base adapté dans un contexte donné, il est important d'examiner les conditions qui auront pour effet d'aboutir à une taille de la zone

⁸ 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.

d'accord aussi grande que possible. Concrètement, cette condition est remplie dans les systèmes où il existe une division substantielle des pouvoirs (par exemple lorsque les deux chambres du parlement sont élues à partir de règles électorales différentes). 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 régulation et l'existence d'un système judiciaire indépendant), tout dépend de l'environnement institutionnel du pays⁹

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.

L'étude par Spiller des réformes menées en Amérique Latine montre que le Chili a employé avec succès cet instrument dans le cadre de ses réformes des secteurs de l'électricité et des télécommunications (Spiller 1998). En revanche, la Bolivie, qui a également opté pour une législation spécifique pour réformer son secteur des télécommunications, a échoué dans sa réforme (Guasch et Spiller 1999). En fait, il semblerait que dans ce pays, il n'existe pas de véritables contre-pouvoirs à l'utilisation de décrets présidentiels, qui sont un instrument de régulation non-crédible.

Les procédures administratives. Les caractéristiques de la régulation par procédures administratives ont été largement étudiées aux Etats-Unis¹⁰. 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 agences de régulation doivent prendre leurs décisions, et quelles sont les procédures pour

⁹ 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.

¹⁰ Cf. Par exemple McCubbins, Noll et Weingast 1987, Schwartz et McCubbins 1984

faire appel des décisions de l'agence¹¹. Les procédures administratives permettent notamment aux parties concernées de négocier les différents aspects de la régulation et elles leur permettent de contester les décisions de régulation, y compris pour des raisons de procédure. Pour que les procédures administratives soient un instrument de régulation crédible, une première condition est que la séparation des pouvoirs soit réelle, c'est-à-dire telle que le champ de négociation législative soit relativement large (sans quoi les décisions des agences de régulation risqueraient d'être renversées par une décision législative). Une seconde condition est que le pouvoir judiciaire ne soit pas facilement manipulable par les partis politiques. A ces deux conditions, les tribunaux auront des chances de développer une tradition de contestation des agences de régulation¹². Enfin, une condition spécifique à l'utilisation de procédures administratives est qu'il doit exister, au préalable, un corps de lois sur lesquelles ces procédures peuvent s'appuyer.

Les contrats de licence : le rôle des contrats dans ce type d'environnement institutionnel n'a pas été formellement discuté par Spiller¹³, les contrats étant plutôt considérés comme un instrument adapté aux environnements institutionnels centralisés. Implicitement, cet instrument de base est traité comme s'il possédait de moins bonnes propriétés que les autres, mais ce point n'est pas véritablement argumenté.

La présentation faite par Spiller des instruments de base crédibles dans les environnements institutionnels décentralisés comporte un certain nombre de propositions sur

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Cependant, l'exemple de la réforme menée par la Bolivie dans son secteur électrique met en évidence que l'utilisation de ce type d'instrument se justifie parfois dans des environnements institutionnels décentralisés : dans les environnements institutionnels décentralisés, mais où les "checks and balances" produisent des effets pervers. 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. 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.

ces instruments. La première consiste à dire que, dans les environnements institutionnels décentralisés, la probabilité de trouver des agences de régulation indépendantes est plus importante et que la création d'agences réellement indépendantes va généralement de pair avec des législations vagues. En effet, un législateur qui opterait pour une législation spécifique donnerait un signal que les coûts de retour en arrière sont faibles. Par conséquent, pour Spiller, une législation vague et un certain activisme des agences et des tribunaux seraient, à l'équilibre, corrélés¹⁴.

La seconde proposition est que des structures de régulation crédibles sont plus faciles à implémenter dans des pays où la prise de décision est d'emblée décentralisée. L'analyse des réformes ne permet pas de valider cette proposition, du moins pour les procédures administratives. L'unique cas de pays ayant appliqué avec succès les procédures administratives est celui des Etats-Unis. Il n'y a donc pas d'exemple d'utilisation de cet instrument de base dans les pays d'Amérique Latine, ou, plus généralement, les pays dont les environnements institutionnels peuvent engendrer des problèmes de crédibilité, et qui pourraient être tentés d'utiliser la régulation des "utilities" à des fins de politique macroéconomique. Du coup, on peut se demander dans quelle mesure le modèle américain, présenté par Spiller comme un modèle de référence, peut véritablement être transposé à d'autres pays.

Enfin, une troisième proposition porte sur les performances institutionnelles des instruments de régulation. Pour Spiller, si les procédures administratives sont un moyen de régulation crédible, elles ont également l'avantage de permettre un certain degré de flexibilité : en effet, les procédures administratives ne délimitent pas de manière stricte de quelle manière les agences de régulation doivent interpréter la règle. Là aussi, les analyses empiriques ne permettent pas de vérifier cette proposition dans tous les cas. Le cas de la crise

¹⁴ En fait, on aurait affaire à une sorte d'équilibre "low saliency – high reversal costs – agency activism – court activism".

californienne, étudié dans Holburn et Spiller (2002) montre au contraire que les "checks and balances" inhérents au mode de décision des commissions de régulation peuvent conduire à un maintien du statu quo, donc une crédibilité forte sans flexibilité. Cette inflexibilité est observée y compris dans des situations où le statu quo peut conduire à l'entrée d'un secteur tout entier en crise¹⁵.

II – 3 Les instruments de base 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 est en situation de renverser facilement les décisions du régulateur. Dans les environnements institutionnels centralisés, l'utilisation d'instruments de régulation crédibles apparaît donc plus problématique que dans les environnements institutionnels décentralisés.

La **législation spécifique** n'est pas un instrument crédible de régulation 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

¹⁵ Pourtant, Spiller ne va pas jusqu'à modifier son interprétation du modèle de régulation par procédures administratives :

- il ne remet pas en question la supériorité supposée de ce type d'instrument (supposé crédible et flexible) sur les autres,
- il ne remet pas en question non plus le critère de crédibilité comme unique critère de performance institutionnelle, autrement dit, il ne prend pas en compte l'importance que la régulation soit également adaptable à des circonstances changeantes.

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 entraîneront directement des changements des lois ("*even minor changes in political preferences imply that the initial status quo becomes untenable*"). 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.

Le **contrat** est le principal instrument crédible dans ce type de contexte. L'idée est de donner aux entreprises régulées des droits de veto sur les décisions de régulation. De cette manière, chaque changement du contrat nécessite une approbation de la compagnie. Pour être des instruments de régulation crédibles, les contrats doivent être spécifiques et délimiter clairement les attributions du régulateur. Ils doivent notamment spécifier le mécanisme de régulation dans le détail. Une autre condition est que les tribunaux les considèrent comme des contrats qui engagent les parties. Enfin, pour que les tribunaux puissent mettre en œuvre les contrats, il faut une indépendance du système judiciaire¹⁶. L'instrument du contrat (typiquement de la licence) est particulièrement intéressant dans les systèmes politiques dont la zone d'accord est très étroite.

Spiller note toutefois qu'il existe certaines conditions supplémentaires pour garantir la stabilité des engagements. Ainsi, dans le cas anglais, qui est emblématique de l'utilisation de licences, les procédures de régulation¹⁷ jouent un rôle (Spiller et Vogelsang 1997). La

¹⁶ En particulier, les tribunaux doivent être en mesure de maintenir les contrats, y compris contre le souhait de l'administration.

¹⁷ 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 d'affaire devant les autorités de concurrence, (2) le Ministère n'exerce pas leur droit de veto, et (3) les autorités de concurrence approuvent le changement. Ces caractéristiques ont pour effet de réduire les pouvoirs

composition des différents organismes chargés d'intervenir dans la régulation¹⁸ a également de l'importance, ainsi l'existence d'une bureaucratie permanente, et certaines normes informelles, telles que l'utilisation de "white papers".

Au Royaume Uni, l'instrument de base du contrat de licence a permis de mettre en place une régulation crédible dans les secteurs des télécommunications et de l'électricité. A l'inverse, au Mexique, aucune réforme crédible n'a pu être mise en œuvre : les problèmes inhérents à l'environnement institutionnel (système de partis politiques monolithique) ont été tels qu'il n'a pas été possible de mettre en œuvre une régulation crédible, même en employant des contrats (Guasch et Spiller 1999). La Jamaïque occupe une position intermédiaire, et illustre bien le fait que des contrats de licence peuvent être une source de crédibilité dans des environnements institutionnels plus centralisés : ainsi, dans leur étude des réformes menées dans le secteur des télécommunications, Levy et Spiller mentionnent que les périodes d'investissement élevé coïncident avec l'utilisation de contrats de licence, tandis que les périodes d'investissement faible correspondent à une utilisation prédominante de procédures administratives comme moyen de régulation.

Le système de régulation du Royaume Uni illustre le fait qu'il existe des possibilités de résoudre le problème de la stabilité des engagements de l'Etat dans des environnements institutionnels où l'Etat est a priori en mesure de se comporter de manière opportuniste. Comme dans le cas des environnements institutionnels décentralisés, le pays choisi pour illustrer l'efficacité de ce mécanisme de base est un pays où l'opportunisme de l'Etat a moins de chances de se produire que dans des pays, en raison de l'absence d'objectifs de politique macro-économique associés aux réformes.

discrétionnaires en matière de régulation, en créant une division des pouvoirs dans un système politique caractérisé par une forte cohésion.

¹⁸ 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).

Les propositions centrales sur les environnements institutionnels centralisés sont, d'une part, que le choix des mécanismes de base pour la régulation y est plus limité, et d'autre part, que l'objectif de crédibilité ne peut être atteint qu'au détriment de la flexibilité. L'étude empirique 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 de la commission de régulation ont été telles que certains opérateurs ont pu 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 que Spiller avait anticipées. Cette comparaison met également en lumière l'importance du critère de flexibilité, ce qui soulève la question : une réforme très crédible, mais manquant totalement de flexibilité est-elle véritablement préférable à une réforme un peu moins crédible et plus flexible ?

Pour conclure sur cette présentation des instruments de régulation crédibles dans différents environnements institutionnels, on peut noter que la décentralisation des pouvoirs apparaît comme un critère nécessaire mais non suffisant pour pouvoir employer de manière crédible des outils tels que la législation spécifique ou les procédures administratives. Dans la pratique, il apparaît nécessaire d'examiner plus en détail les environnements institutionnels des pays, pour examiner qui sont, précisément, les "veto players" impliqués dans les décisions de régulation. Ainsi que le montre l'exemple de la Bolivie, des systèmes en apparence décentralisés sont en pratique susceptibles de rencontrer des problèmes de crédibilité. Sur ce point, l'approche de Spiller (décentralisé vs. unifié) apparaît trop simplificatrice et pourrait être améliorée en adoptant de manière plus systématique une analyse plus fine des "veto players", ainsi que le propose Tsebelis (2002).

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 stabilité des engagements. 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 pour réguler les secteurs d'infrastructure, en caractérisant quatre instruments de base de régulation.

L'unicité du critère de performance institutionnelle chez Spiller semble cependant soulever certaines interrogations. Parce que l'objectif premier dans le design des réformes est de mettre en place des régulations les plus crédibles possibles, la flexibilité des réformes n'a longtemps pas été considérée comme un objectif à part entière, mais comme une conséquence du choix des instruments de régulation. Dans le cas des environnements institutionnels centralisés (tels que l'Angleterre par exemple), Spiller a insisté sur le fait qu'une crédibilité suffisante ne peut être atteinte qu'en instaurant des dispositifs de régulation extrêmement rigides (Spiller 1996). L'étude comparée de trois réformes électriques par Holburn et Spiller (2002) semble pourtant remettre en question deux propositions centrales formulées dans ses travaux antérieurs. Premièrement, le fait que l'inflexibilité des réformes était surtout une caractéristique des environnements institutionnels centralisés, les environnements institutionnels décentralisés pouvant opter pour des mécanismes de régulation plus flexibles. Dans l'étude comparée de trois réformes électriques (Holburn et Spiller 2002), il est apparu que le système anglais de régulation a pu être adapté assez facilement pour remédier aux problèmes de pouvoir de marché des opérateurs, tandis que les structures de régulation de la Californie se sont avérées assez rigides. Deuxièmement, cette étude remet en question l'unicité de l'objectif de crédibilité. 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 devoir être adaptées au cours du temps (Hogan 2002), la capacité d'une réforme à s'adapter au cours du temps semble jouer un rôle plus important que prévu initialement. Dans le cas de la Californie, qui est emblématique du modèle américain de "checks and balances", les changements de régulation du secteur électrique se sont avérés difficiles à implémenter, et le statu quo réglementaire a été maintenu malgré la crise californienne. Malgré le risque de cristallisation excessive des régulations mis en évidence par la crise californienne, Spiller ne remet pas en question l'unicité du critère de crédibilité (Perez 2002). Récemment, Glachant et al. (2004) ont montré que des dispositifs visant à rendre les règles flexibles pouvaient être instaurés dans le contrat de régulation et que ces dispositifs pouvaient être ancrés dans le processus de régulation, ce qui remet en question l'idée d'un "trade-off" strict entre crédibilité et flexibilité.

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
- 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.
- HOGAN, W. (2002) Electricity market restructuring: reforms of reforms, *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 21, n° 1, pp. 103-132
- 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
- SAVEDOFF, W. et SPILLER, P.T. (1999) *Spilled water. Institutional commitment in the provision of water services*, Inter-American Development Bank
- 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. et VOGELSANG, 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
- 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