

L'apport de l'économie des institutions à la définition des nouveaux cadres réglementaires

Dominique FINON
LEPII-EPE
CNRS et Université de Grenoble

Exposé introductif au colloque « Energie, Réformes institutionnelles et Développement »
UNAM, Mexico, 5-6-7 November, 2003

English summary

This introductory paper to the colloquium is focused on the contribution of the institutional economics to the reflection about the adequacy of market reforms in energy industries to the particular institutional environment of each country and its level of the economic developments. Understanding that "Institutions matter" has been the great discovery in the development economics in the last decade. In the network industries as in the oil industries, the reforms must consider the capabilities of the administration, the credibility of the regulation and the political stability for enforcing commitments in important investment which are needed in the infrastructure industries. In the electricity industries, there is on one side the necessity to ordinate the stages of the reform (market-rules introduction, privatization), to correct the competition model which is inadequate to frame the development of important capacities. Conversely in the oil industry, with governmental capability to control the rent, it could be efficient to open the access to the resources for benefiting from financial and technological resource. A last contribution of new institutional economics is to underline the importance of the social acceptability for the viability of a reform.

« Institutions matter »: c'est la grande découverte de l'économie du développement dans les années quatre vingt-dix à la suite des difficultés rencontrées par les réformes macroéconomiques et sectorielles dans de nombreux pays. « Dans un monde qui bouge et qui fuit comme le paysage d'un train, les approches des questions du développement ont en effet dû évoluer, comme le rappelait Jean-Marie Martin.

La reconnaissance du rôle crucial joué par les institutions dans le bon fonctionnement d'une économie et dans l'entretien des conditions de son développement se manifeste clairement quand on lit dans la récente étude du FMI sur les réformes de seconde génération (FMI, 2003) : « **le degré de développement institutionnel est la seule variable qui permet de prévoir de manière fiable le niveau de développement du pays et de la capacité à mener un changement économique pour accroître la solidité du système d'incitations** ».

Sur les réformes sectorielles comme celle du secteur de l'énergie, l'approche institutionnaliste a commencé à irriguer les analyses des instances financières internationales qui, auparavant, étaient

pétreries de schémas tout faits inspirés des réformes des pays du Nord pour définir leurs prescriptions aux pays du Sud dans le cadre de la conditionnalité.

Certes il n'y aura pas de retour au modèle du monopole public intégré très décrié en raison des multiples dysfonctionnements qu'il entraîne. Les modèles d'organisation des industries électriques et gazières seront aménagés pour tenir compte des inadaptations les plus marquantes, en maintenant la propriété privée, en consolidant la crédibilité réglementaire et juridique du pays ; ils maintiendront l'intégration verticale afin de permettre le développement des capacités et la fourniture à des prix raisonnables et équitables. Dans le domaine pétrolier, la réflexion institutionnaliste a un effet inverse : elle accompagne les évolutions des modèles publics vers une ouverture aux opérateurs étrangers et aux incitations dynamiques à l'investissement et au progrès technique par l'accès à leurs ressources financières et technologiques.

On rappellera que le cadre d'analyse de la « nouvelle économie institutionnelle » étudie deux types d'institutions :

- les arrangements institutionnels entre agents économiques au sein d'une industrie et entre lesquels ceux-ci arbitrent sur la base de leur efficacité relative en termes de coûts de transaction (on compare ainsi les marchés spot, les contrats bilatéraux, les formes hybrides de type pool, les accords professionnels, l'intégration verticale) (Coase, 1988 ; Williamson, 1985) ;
- l'environnement institutionnel, composé **des cadres politique, administratif et juridiques des pays et des institutions informelles** qui déterminent les règles générales applicables aux agents économiques et à leurs relations en crédibilisant les engagements entre parties, dont évidemment les arrangements institutionnels précédents. Il s'agit des infrastructures légales consolidant **les arrangements contractuels (ce qu'on appelle la *rule of law*), à la clarté des droits de propriété, à l'existence d'un droit de la concurrence, aux mécanismes d'arbitrage, à celle d'un système judiciaire indépendant et compétent, à l'efficacité des administrations et des autorités de contrôle.**

C'est sur cette seconde catégorie d'institutions regroupées sous les concepts de dotations institutionnelles et d'environnement institutionnel que l'approche institutionnaliste met l'accent pour traiter des réformes transposées des pays du Nord, à la suite des travaux historiques de North sur le développement économique qui explique pourquoi les institutions optimales ne sont pas nécessairement adoptées en raison des rapports entre groupe d'intérêts (North, 1991)

La démarche institutionnaliste se réfère ainsi à trois critères pour juger de l'intérêt d'une réforme d'une industrie de réseau dans son contexte institutionnel particulier (Levy et Spiller, 1994) :

- la faisabilité (fondée entre autres sur la capacité administrative d'imposer la réforme et de la faire fonctionner, et sur l'existence des institutions adéquates comme un droit de la concurrence),
- la crédibilité (fondée sur la protection de la réforme vis-à-vis de l'intervention discrétionnaire du pouvoir politique et sur l'indépendance du judiciaire),

- et l'acceptabilité (l'équilibre entre gagnants et perdants, les possibilités de relais des oppositions par les caractéristiques du système politique) .

Nous allons considérer comment la démarche institutionnaliste conditionne les réflexions sur les industries de réseau et sur l'industrie pétrolière.

2. Les problèmes de réformes des industries de réseau de service public.

La crise de la dette a précipité la mise en question du modèle du monopole public. Des pressions fortes ont été et sont toujours exercées uniformément sur tout pays pour réformer son industrie électrique pour attirer des financements étrangers afin qu'il adopte le modèle concurrentiel dé-intégré et privatisé.

Les pays d'Amérique latine ont accepté dans leur grande majorité ce modèle, même si certains n'avaient pas la capacité et les dotations institutionnelles nécessaires. Actuellement les recommandations adressées aux pays d'Afrique du Nord continuent d'aller dans ce sens. Seules les petites économies africaines, dont le niveau de développement et de compétences administratives est limité et l'environnement institutionnel et politique peu stable, échappent à ces pressions : l'effort qui leur est demandé porte sur l'adoption de formes atténuées de privatisation par des mises en concession auprès d'opérateurs étrangers et des arrangements contractuels longs avec des entrants en production indépendante.

Mais on commence à s'interroger sur la viabilité de ce schéma. De façon révélatrice les pays d'Asie du Sud-Est et du Sud ont résisté en s'en tenant au modèle de l'acheteur unique qui maintient le monopole de la fourniture de gros et de détail, ce qui s'explique par une moindre perméabilité à la culture anglo-saxonne et à un attachement à des formes de dirigisme direct (Malaisie, Thaïlande, Corée du Sud, Taiwan).

Pourquoi s'interroge-t'on ? L'expérience des années 90 ne nous dit pas si ce modèle concurrentiel est vraiment adapté pour assurer le développement des capacités, ce qui est une fonction primordiale de toute organisation industrielle dans les industries aux marchés non matures et en croissance. Les experts partisans du modèle concurrentiel en viennent à jouer de contorsions jusqu'à souhaiter des imperfections de l'environnement institutionnel pour répondre aux besoins d'investissement de long terme.

On citera la position paradoxale d'experts de l'Inter-American Bank, Millan, Lora et Micco (2001). D'un côté, ils prônent le modèle standard, mais de l'autre proposent d'y tourner le dos. Selon eux, il faut accepter des contrats de long terme séparés du marché spot, (ce que ne renierait pas l'économie institutionnelle si c'était viable en terme de stabilité contractuelle, mais que dénonce l'économie de la concurrence en tant que barrières à l'entrée). Ensuite il ne faut pas empêcher l'exercice de pouvoir de marché par les producteurs existants pour permettre des prix élevés susceptibles de susciter le développement de nouvelles capacités (quel est le rôle alors du droit de la concurrence et la fonction de l'autorité antitrust ?). Enfin, toujours selon eux, si l'on ne parvient pas à un cadre institutionnel stable propice à l'investissement avec un risque réglementaire et politique réduit, on pourrait à la rigueur se contenter de cette faiblesse institutionnelle en considérant que les possibilités de capture des autorités publiques

(administration, régulateur) par les intérêts industriels peuvent constituer aussi un environnement propice à l'investissement.

Citer cette argumentation éclaire bien le fait que le débat institutionnaliste est loin d'être clos et que les questions à adresser aux réformateurs classiques et à leurs conseillers demeurent nombreuses. Le *design* de la réforme devrait partir des contraintes du secteur en croissance (les besoins en investissement) et de la qualité de l'environnement institutionnel plutôt que l'inverse pour concevoir un schéma d'organisation adapté.

La démarche institutionnaliste devrait contribuer déjà à la correction des inadéquations des réformes. Plusieurs apports importants sur le rôle de l'environnement institutionnel des secteurs sont déjà ressortis:

- d'abord l'ordre des réformes -- amélioration de la gestion des entreprises publiques, suppression du monopole en production, réformes structurelles (avec désinvestissement des actifs de distribution et de production), introduction des règles de marché (accès au réseau) et privatisation -- : devant le fiasco des réformes qui ont privilégié cette dernière étape, comme dans l'industrie électrique brésilienne, c'est un constat que fait tardivement un rapport de la Banque mondiale de 2003 sur les privatisations électriques ;
- la nécessité de consolidation des droits de propriété sous leurs différents aspects par la consolidation de la *rule of law* pour créer et préserver les incitations à investir en évitant le risque d'expropriation (pris au sens large) avec :
 - o l'indépendance du judiciaire,
 - o l'acceptation d'arbitrages internationaux (cas des contrats pétroliers, des *power purchase agreements* électriques, des contrats de concession et des partenariats public-privé),
 - o l'adhésion à des régimes multilatéraux ou bilatéraux de garanties d'investissements, etc.
- la création d'institutions réglementaires efficaces, capables de limiter les interventions discrétionnaires de l'Etat, avec un cadre législatif capable aussi d'assurer un équilibre satisfaisant entre objectifs d'efficacité et d'équité redistributive,
- l'importance de la capacité administrative pour mettre en œuvre les réformes, ce qui est le cas de la création des autorités sectorielles qui nécessitent la mobilisation de compétences élevées,
- l'intérêt d'une régionalisation institutionnelle si elle est porteuse de crédibilisation des dispositifs et des règles de marché adoptés dans les pays, comme pourrait être la Charte de l'Energie promue par l'Union Européenne vis-à-vis des économies en transition, comme le sont en tout cas les directives européennes ou devraient l'être les règles du Mercosur

Dans le futur on devra aller plus loin, comme réfléchir sur la pertinence de l'introduction de règles concurrentielles dans les systèmes électriques et gaziers lorsqu'elle crée des marchés très volatiles et plutôt dissuasifs à l'investissement.

3. Venons en au domaine pétrolier.

L'approche néo-institutionnelle présente aussi un réel apport à la réflexion que connaissent les pays producteurs de pétrole sur l'intérêt d'ouvrir le secteur aux opérateurs étrangers détenteurs de ressources financières et technologiques par rapport à l'enjeu du contrôle de la rente. Pour ce faire elle se centre sur les conditions juridiques, réglementaires et politiques susceptibles de crédibiliser des arrangements contractuels pour l'accès à la ressource en exploration et en production, **avec par derrière l'idée d'une mise en commun de ressources complémentaires permettant de dégager une quasi-rente, c'est-à-dire de dégager un surplus supplémentaire de cette mise en commun.**

Le modèle d'organisation dominant reposait sur le contrôle public complet des activités d'exploration et de production de pétrole et de gaz. Ce mode d'allocation des droits sur la ressource s'accompagne de formes d'organisation déterminées par l'objectif de contrôle complet de la rente pétrolière en vue du financement du développement: Etat dirigiste, fermeture aux capitaux étrangers, entreprise publiques.

Dans la logique historique de ce modèle et malgré ses limites d'efficience, les avantages d'ouvrir le secteur aux opérateurs étrangers ne sont pas perçus clairement pour des raisons d'abord symboliques liées à l'identité nationale, ces raisons pouvant être bien exploitées par les groupes d'intérêt. On voit d'ailleurs clairement par les travaux de Stiglitz et Hoff (2001) que l'existence d'un secteur de rente dans un pays conditionne de façon inverse sa propension à établir des institutions claires et sécurisant les investissements privés, notamment étrangers, car les détenteurs du pouvoir économique n'ont pas intérêt à une clarification des institutions.

Ceci dit, le principe d'attribution des droits de propriété complets à la Nation, principe qui est inscrit dans la constitution de certains pays -- on pense évidemment au Mexique et au Venezuela -- peut être aménagé pour permettre la venue d'opérateurs étrangers. L'implication de l'Etat-producteur n'est qu'une forme possible de contrôle de l'industrie à laquelle peut se substituer la présence de nouveaux acteurs privés ou étrangers à l'intérieur de nouveaux cadres institutionnels et réglementaires, sans que l'importance de l'Etat et des possibilités de contrôle de la rente soit effacée. La fonction de l'Etat est simplement reconfigurée. L'approche institutionnaliste présente le mérite de poser clairement la question du contrôle de la rente :

- en partant de la distinction entre les différents droits de propriété (droit d'usage, droit d'usufruit, droit de disposition),
- en définissant les règles de partage des droits d'usufruit pour maintenir le contrôle sur une partie de la rente via les conditions d'attribution des droits d'exploration et de production et les règles fiscales,
- et en définissant les conditions de sécurisation des droits d'accès à la ressource.

On ajoutera que cette approche n'est pas aveugle au dynamique d'apprentissage, de construction d'éléments de confiance et de crédibilité qui rendent moins coûteux les dispositifs de garantie et de partage de risque.

3. En conclusion, les débats demeurent largement ouverts sur le design des réformes, leur adéquation dans chaque pays à l’environnement institutionnel et aux dotations en ressources.

La réflexion sur les institutions et sur leur rôle dans le développement des industries énergétiques permet de tracer cette ligne de crête entre une recherche d’efficacité bien pensée et une soumission indistincte aux schémas libéraux des manuels d’économie. On a déjà vu se produire des corrections radicales des dispositifs institutionnels quand ils s’avèrent clairement inadaptés au secteur et au type de ressource (on pense bien sûr au Brésil). D’autres corrections ne devraient pas tarder. Plus encore, le passage au modèle concurrentiel à l’anglo-saxonne ne semble plus devoir être une fatalité. L’avancée de la réflexion institutionnelle devrait aussi accompagner l’ouverture des industries pétrolières en tenant compte de l’expérience des autres industries.

Les réformes ne peuvent pas non plus ignorer les conditions de leur acceptabilité qui se joue par la minimisation du nombre des perdants et ensuite par le maintien des politiques redistributives sur des bases transparentes. De ce point de vue on notera que les institutions ne résolvent pas tout. Les industries de réseau privatisées sont très vulnérables aux profondes incertitudes de leur environnement macroéconomique qui est contraint par les formes actuelles de la globalisation. L’instabilité des taux de change qui amplifie le risque–devise, ainsi que le rythme très irrégulier de la croissance, fragilisent tout arrangement institutionnel alternatif au modèle intégré et public, quelle que soit la solidité de l’environnement institutionnel. En situation de crise, les gouvernements ont aussi un impératif de maintien de la cohésion sociale qui passe avant le respect des contrats, comme le prouvent les grandes difficultés des concessions en distribution électrique et d’eau en Amérique du Sud. Il faut donc trouver les moins mauvaises solutions organisationnelles adaptées à la dotations en ressources et l’environnement institutionnel de chaque industrie dans ce contexte de risque.

Toutes ces questions vont être en débat au cours de nos deux journées de colloque.